Sistema Político

Organizadores:
Roberto Freitas Filho e
Leila Maria de Juda Bijos

Escola de Direito
de Brasília - EDB

Organização

Roberto Freitas Filho e Leila Maria de Juda Bijos

SISTEMA POLÍTICO

1ª edição

Autores:

Ana Claudia Santano

Arthur de Oliveira Calçada Costa

Aruza Albuquerque de Macedo

David de Medeiros Leite

Henrique Rangel

Lucas Paulo da Silva Santos

Renan Guedes Sobreira

Telmo Olímpio

Vladimir Polizio Junior

Weuder Martins Câmara

IDP

Brasília

2014

Uma publicação Editora IDP

Revisão e Editoração: Ana Carolina Figueiró Longo

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO

Nos dias 26, 27 e 28 de novembro de 2014 foi realizado o XVII Congresso Brasiliense de Direito Constitucional do Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP, com o tema Constituição de 1988: os próximos 25 anos. Paralelamente ao ciclo de conferências com palestrantes nacionais e estrangeiros, reuniram-se Grupos de Trabalho, organizados pelo IDP em parceria com o Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito – CONPEDI.

Os Grupos de Trabalho reuniram pesquisadores de todas as partes do país, aos quais foi aberta a oportunidade de apresentar e discutir o resultado de seus estudos, em um rico intercâmbio de ideias. Contando com participantes de diferentes níveis de formação, estudantes e professores, vários de fora do Distrito Federal, funcionaram como um espaço privilegiado para integração de várias instituições de ensino.

Quinze artigos foram selecionados pelo sistema *blind review* para o GT 'Sistema Político', havendo entre eles um claro fio condutor. Em todos está presente a preocupação em debater os limites do Direito para oferecer elementos suficientes para resolver os problemas decorrentes da participação política como mecanismo de acesso ao poder e de seu exercício.

Questões como o respeito às posições das minorias, corrupção, financiamento público de campanhas, governabilidade e eleições foram ampla e qualificadamente debatidas, resultando em um conjunto orgânico de reflexões sobre as relações entre o direito e a política.

Os textos que compõem a coletânea materializam, portanto, discussões acerca das questões teóricas e metodológicas, empíricas e de aplicação do Direito Constitucional brasileiro, voltados para a efetivação dos direitos fundamentais e a discussão acerca do papel e da atuação da justiça constitucional.

Todos os trabalhos têm conteúdo relevante e de caráter inovador. Daí o grande potencial de impacto na área do Direito, visto traduzir uma reflexão desenvolvida em um espaço de destaque no cenário nacional, capaz, portanto, de

influir na forma como devem ser compreendidas as relações entre o direito e a política.

O GT ‘Sistema Político’ contou com a presença da professora Doutora Leila Maria de Juda Bijos, docente do Programa de Mestrado em Direito da Universidade Católica de Brasília, que contribuiu para a avaliação dos trabalhos e aprofundamento dos debates. Esta foi mais uma atividade realizada no âmbito da rede de colaboração na qual estão inseridos os Programas de Mestrado do IDP e da Universidade Católica, contribuindo para o aprofundamento dos vínculos já existentes.

A obra aqui apresentada é fruto, portanto, de um trabalho coletivo que ilustra o compromisso do IDP com a pesquisa jurídica, a preocupação da instituição e de todos os seus membros em fortalecer o debate aberto, participativo e inclusivo acerca das mais relevantes questões que afetam o pensamento jurídico contemporâneo.

A troca de experiências ocorrida durante o GT certamente representou uma sensível agregação à massa crítica teórica da temática no campo jurídico, reafirmando a missão do IDP como um espaço acadêmico de excelência para a formação e agregação de massa crítica teórica sobre o fenômeno jurídico. Por derradeiro, faz-se oportuno agradecer a todos os participantes pelas contribuições que tanto abrilhantaram este momento e contribuíram para o seu êxito.

Prof. Dr. Roberto Freitas Filho

Professor do Programa de Mestrado em Direito do IDP

Coordenador do GT Sistema Político

REFORMA CONSTITUCIONAL E GOVERNABILIDADE: O PODER EXECUTIVO E SUAS PROPOSTAS DE EMENDA CONSTITUCIONAL*

CONSTITUTIONAL REFORMS AND GOVERNABILITY:

THE EXECUTIVE BRANCH AND THE CONSTITUTIONAL AMENDMENTS

Henrique Rangel†
Telmo Olímpio††
DOI 10.11117/9788565604536.01

RESUMO: O presente artigo parte de um marco teórico institucionalista e de um referencial do contexto político brasileiro baseado na coalização de partidos para analisar uma possível associação existente entre os altos níveis de governabilidade de que dispõe o Executivo e a capacidade deste mesmo Poder para emendar a Constituição. Em um primeiro momento, buscam-se apresentar alguns fatores importantes que acarretam certo destaque do Poder Executivo perante os demais poderes, partindo-se de uma perspectiva pós-madisoniana em que seu controle dependeria da opinião pública e da política. Além disso, aborda-se o potencial de controle dessas duas vias frente a um estado de conveniência que caracteriza sua relação com os demais poderes como outro fator responsável pela supremacia executiva. Em um segundo momento, são analisadas as emendas à Constituição Federal de 1988 já aprovadas para apurar aspectos relacionados à participação do

---

* Este artigo foi elaborado no âmbito do Laboratório de Estudos Teóricos e Analíticos sobre o Comportamento das Instituições (LETACI) vinculado à Faculdade Nacional de Direito (FND) e ao Programa de Pós-Graduação em Direito (PPGD) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), com financiamento do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) pela concorrência do Edital Universal de 14/2013 (Processo 483289/2013-2); da Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ) pela concorrência do Edital APQ1 - Auxílio à Pesquisa Básica 2013/1 (Processo E-26/111.351/2013) e do Edital 41 de 2013 - Apoio a Grupos Emergentes de Pesquisa no Estado do Rio de Janeiro (Processo E-26/110.095/2014),. Página oficial do LETACI: http://letaci.com/site

†Mestrando em Teorias Jurídicas Contemporâneas – Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Técnico Judiciário – Tribunal Regional do Trabalho da Primeira Região. E-mail: henriquerangelc@gmail.com.

†† Graduando em Direito da Faculdade Nacional de Direito da UFRJ. Pesquisador do Laboratório de Estudos Teóricos e Analíticos sobre o Comportamento das Instituições (LETACI). Monitor Bolsista em Teoria do Estado. E-mail: telmo.olimpio@gmail.com.

Executivo nesses processos de reforma constitucional. O objetivo do presente estudo é analisar como o domínio de uma supermaioria no Congresso Nacional, de acordo com a coalizão formada e sua respectiva coesão interna, pode ser determinante para o sucesso do Executivo em suas propostas de reforma constitucional, embora sua perda não expresse uma redução significativa em seus índices de governabilidade.

PALAVRAS-CHAVE: Desenhos Constitucionais; Separação de Poderes; Poder Executivo; Governabilidade.

ABSTRACT: This article starts from an institutionalist theoretical framework and a referential of Brazilian political context based on the parties coalization to analyze an attainable association between the high-levels of governability available to Executive branch and its capacities to amend the Constitution. Firstly, some relevant factors to the Executive stand out are presented, starting from a post-madisonian perspective in which its bound depends on public opinion and politics. Thereafter, it is appreciated the potential control of this two ways before a convenient path that characterizes its relationship with the other branches as another factor responsible for the executive supremacy. Secondly, the Brazilian approved amendments of Constitution are examined in order to find out related aspects with the participation of Executive in this systematic. The objective of this study is to survey how the domain of a supermajority in the Congress, according to the formed coalizations and its internal cohesion, can be determinant to the Executive's success in its constitutional reform proposals, however its lost does not express a significant reduction of its governability's indicators.

KEYWORDS: Constitutional Design; Separation of Powers; Executive Branch; Governability.

I. INTRODUÇÃO

O contexto político brasileiro recente tem inspirado estudos sobre separação de poderes. Nos últimos anos, a escalada do Judiciário em busca de maior prestígio e legitimidade, trazendo um marco teórico jusfundamental germânico direcionado à efetividade constitucional, conduziu o debate jurídico-acadêmico à predominância de teses como a judicialização da política e a supremacia judicial[1]. Construiu-se, assim, a visão predominante de um Supremo Tribunal Federal (STF) ativista e, em grande parte, os argumentos advieram dos precedentes popularizados como Raposa Serra do Sol e os casos dos pneus reaproveitados, das células-tronco embrionárias e dos fetos anencefálicos[2]. O poder normativo de que o STF começou a dispor ensejou críticas alegando uma violação à separação de poderes, sobretudo por meio de argumentos extraídos de uma compreensão ortodoxa desse arranjo institucional.

Desde o ano de 2012, o quadro institucional brasileiro passou a observar tensões ainda mais severas na cúpula de poderes. De alguma maneira, os principais dilemas ocorridos nesta instância têm remontado a, pelo menos, 1 (uma) de 3 (três) situações: a aprovação do Novo Código Florestal, o julgamento do Mensalão e a distribuição dos royalties do petróleo entre os Estados produtores e não-produtores[3].

---

[1] Originalmente, a tese da judicialização da política foi defendida por TATE, Neal; VALLINDER, Torbjorn. **The Global Expansion of Judiciary Power.** New York: New York University Press, 1995. A noção de supremacia judicial, ao contrário, possui registros nos debates políticos Lincoln-Douglas, mas se fortaleceu em precedentes da Suprema Corte norte-americana, como *Cooper vs. Aaron* e *City of Boerne vs. Flores*. Cf. GRABER, Mark. “Popular Constitutionalism, Judicial Supremacy, and the Complete Lincoln-Douglas Debates”. **Chicago-Kent Law Review**, Vol. 81, 923, 2006; *Cooper vs. Aaron*, 358 U.S. 1 (1958); e *City of Boerne vs. Flores*, 521 U.S. 507 (1997).

[2] Caso Raposa Serra do Sol, PET nº 3388/RR, STF, Plenário, Min. Rel. Carlos Britto, Julgamento em 19/03/2009; caso dos pneus reaproveitados, ADPF nº 101/DF, STF, Plenário, Min. Rel. Cármen Lúcia, Julgamento em 24/06/2009; caso das células-tronco embrionárias, ADI nº 3.510/DF, STF, Plenário, Min. Rel. Carlos Britto, Julgamento em 29/05/2008; caso do feto anencefálico, ADPF nº 54/DF, STF, Plenário, Min. Rel. Marco Aurélio, Julgamento em 12/04/2012.

[3] O Novo Código Florestal, Lei nº 12.651/2012, antes de sua promulgação, sofreu vetos presidenciais, supridos pelo teor da Medida Provisória nº 571/2012, que inseriu ou alterou 93 de seus dispositivos legais, considerando-se, na contagem, artigos, incisos, alíneas e parágrafos. O Congresso Nacional, insatisfeito com a intervenção do Executivo, converteu a Medida Provisória, sob a forma da Lei nº 12.727/2012, rejeitando os vetos da Presidência. O caso do Mensalão foi responsável por processar e julgar originariamente os crimes cometidos por políticos e particulares envolvidos em esquemas de favorecimentos ilícitos reputado como o maior escândalo de corrupção da história nacional. O resultado desta ação penal foi a condenação de figuras que exerceram papéis importante no governo, sobretudo durante a gestão de Luiz Inácio Lula da Silva. Cf. AP nº 470, STF, Plenário, Min. Rel. Joaquim Barbosa, Julgamento concluído em 17/12/2012. Por fim, a distribuição dos royalties do petróleo entre Estados produtores e não-produtores já vinha originando significativas discussões, mas, durante os anos de 2012 e de 2013, levaram a um cenário de crise federativa. A bancada Rio de Janeiro-Espírito Santo no Congresso Nacional não foi capaz de conter os anseios dos Estados não-produtores em aprovar um regime de partilha dos royalties do petróleo. Com a remessa do Projeto de Lei à Presidência da República, diversos dispositivos legais foram vetados afim de preservar os contratos já firmados e em vigor neste ramo econômico. A bancada obteve uma decisão

Tais situações, sem obedecer a uma cronologia determinada, têm se relacionado e gerado um clima de crise institucional, aprofundando muito mais as preocupações sobre a separação de poderes no Brasil. O Poder Executivo, que, no Brasil, é dotado de uma forte estrutura institucional e goza de um alto nível de governabilidade, embora silente em relação ao caso do Mensalão, protagonizou, tanto a controvérsia do Novo Código Florestal, quanto a da distribuição dos royalties do petróleo. Em ambas as situações, o desfecho foi de uma aparente derrota do Executivo, tendo em vista que os vetos realizados pela Presidência foram rejeitados pelo Congresso Nacional.

Esses desfechos somente asseveraram a sensação de crise institucional no país e ainda motivam declarações marcantes e, muitas vezes, exaltadas por parte das autoridades públicas. Em 05 de março de 2013, por exemplo, manifestando-se sobre a rejeição dos vetos presidenciais à Lei dos Royalties do Petróleo, Lei nº 12.734/2013, e justificando sua convicção de que tal diploma seria inconstitucional, a Presidenta Dilma Roussef afirmou, categoricamente: “Não é da minha alçada interpretar, *se eu quiser modificar, eu modifico a Constituição*, mas eu não estava modificando a Constituição”[4]. Tal assertiva desperta certa curiosidade sobre essa capacidade de o Executivo federal emendar a Constituição.

---

liminar do Ministro do Supremo Tribunal Federal (STF) Luiz Fux, determinando a apreciação de todos os vetos presidenciais realizados anteriormente ao caso dos royalties, o que ocasionou a edição da “mega pauta” da 29ª Seção Conjunta, Secretaria-Geral da Mesa do Congresso Nacional, para o dia 19 de dezembro de 2012, às 12h. O documento continha 600 (seiscentas) páginas e um total de 3.060 (três mil e sessenta) vetos para apreciação. Cf. MS nº 31.816/DF-MC, STF, decisão monocrática, Min. Rel. Luiz Fux, Julgamento em 17/12/2012. A seção foi adiada, mas os vetos presidenciais, de fato, foram derrubados no dia 07 de março de 2013 e, no dia 15 de março do mesmo ano, a lei foi promulgada. Ainda assim, não é possível afirmar que houve um ponto final na disputa, uma vez que, no mesmo dia da publicação da lei, os Governadores do Espírito Santo, Renato Casagrande, e do Rio de Janeiro, Sérgio Cabral, ajuizaram, cada um deles, uma Ação Direta de Inconstitucionalidade no STF – respectivamente, ADI nº 4.916/ES e ADI nº 4.917/RJ – e, em seguida, o mesmo fez a Mesa Diretora da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (ALERJ) e o Governo do Estado de São Paulo – respectivamente, ADI nº 4.918/RJ e ADI nº 4.920/SP. Tramitando todas estas ações do controle objetivo sob dependência, a Min. Rel. Cármen Lúcia, em 18 de março de 2013, motivada pelo risco financeiro causado pela abrupta mudança do regime de partilha dos royalties – mensalmente distribuídos –, concedeu provimento liminar suspendendo os principais dispositivos da lei. Até o momento inicial do processo, a Corte pareceu se inclinar mais à concepção da Presidência da República do que à do Congresso Nacional, instituição com quem constantemente se envolve em tensões, e parlamentares começam a discutir a viabilidade de uma Proposta de Emenda à Constituição como resposta.

[4] Sem grifos no original. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/economia/dilma-diz-que-ao-vetar-royalties-apenas-cumpriu-constituicao-7745416>. Acesso em: 15 de março de 2013.

Com isso, a presente pesquisa formula a seguinte hipótese: haveria uma próxima associação entre o alto grau de governabilidade à disposição do Executivo e seu potencial para emendar a Constituição? Em princípio, seria lógica essa associação, mas a prerrogativa de reformar a Constituição exige o domínio de uma supermaioria no Congresso Nacional. Portanto, há fatores políticos que podem prejudicá-la.

Para atender a este questionamento, adotam-se critérios gerais definidores do escopo da pesquisa e parâmetros metodológicos particulares. Quanto aos critérios gerais, materialmente, analisam-se as emendas à Constituição Federal de 1988 já aprovadas, excetuando-se dessa base as emendas de revisão, dados seus particulares procedimento e finalidade segundo a forma do art. 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Temporalmente, o período considerado se inicia em 1990 e se encerra em março do corrente ano. Espacialmente, o estudo se restringe ao governo federal, não adentrando em assuntos de natureza eminentemente regional ou local – exceto que reflita em um conflito federativo.

Quanto aos parâmetros metodológicos, a dimensão material da pesquisa submete-se a 5 (cinco) parâmetros: (i) participação do Executivo por ano; (ii) participação do Executivo por mandato executivo; (iii) participação dos partidos políticos; (iv) participação do Executivo por alterações; e (v) participação do Executivo por expressividade.

Em síntese, partindo-se de uma demarcação teórica institucionalista, formada na teoria constitucional norte-americana, e de um referencial político que enfatiza a coalizão de partidos no Brasil, o objetivo do presente trabalho é demonstrar como a perda do apoio de uma supermaioria legislativa, determinante para a aprovação de emendas constitucionais, pode não ser suficiente para comprometer profundamente os níveis de governabilidade do Executivo federal brasileiro.

II. O PODER EXECUTIVO NA SEPARAÇÃO DE PODERES BRASILEIRA

A separação de poderes, objeto de vigorosos debates acadêmicos e profundas discussões jurisprudenciais, representa um arranjo institucional estabelecido expressamente na Constituição Federal de 1988 e, além disso,

consagrado pelo decurso do tempo; tanto no Brasil, quanto no exterior. Apesar das críticas que a reputam como um modelo antiquado de organização de Estado, parece sensato afirmar que sua eliminação ou substituição em democracias constitucionais com um mínimo de experiência somente acarretaria estranhamento e desconfiança à população[5].

A dificuldade existente em se abolir um arranjo institucional tão sedimentado pelos anos, no entanto, não impediu que cada sobreposição resultasse em um redesenho, ao menos no caso brasileiro. O exemplo da função legislativa, no Brasil, tem sido objeto, cada vez mais, de deferência. Há assuntos, por exemplo, que, apesar de sua premente necessidade de regulamentação, estão imersos em um profundo desacordo moral na sociedade, não se sabendo definir com precisão que direitos existem, em seu escopo, e em que extensão[6]. Nestes casos, o enfrentamento direto por representantes eleitos pelo povo pode resultar em uma perda significativa em seu eleitorado, sobretudo em sistemas eleitorais de votação direta, conduzindo a um quadro de deferência legislativa ao Poder Judiciário, exercido, em regra, por suas Cortes Constitucionais[7]. Esta não seria a única circunstância capaz de conduzir à deferência legislativa. Quando faltam capacidades institucionais requeridas para o desempenho de determinada competência, a regra é

---

[5] Neste sentido, Cf. VERMEULE, Adrian. **Mechanisms of Democracy: institutional design writ small.** New York: Oxford University Press, 2007.

[6] Sobre o consenso existente em torno do comprometimento com os direitos e o desacordo sobre o conteúdo dos direitos – quais seriam e em que extensão –, Cf. WALDRON, Jeremy. “The core of the case against judicial review”. **The Yale Law Journal**, Vol. 115, 6, 2006.

[7] “This paper contends that both conventional explanations and justifications of independent judicial policymaking are based on inaccurate and incompletely understandings of the relationship between justices and elected officials. Rather than treat judicial review as a practice that either sustains or rejects the measures of favored by lawmaking majorities, theoretical and descriptive studies of the Supreme Court should pay more attention to the constitutional dialogues that take place between American governing institutions on crosscutting issues that internally divide the existing lawmaking majority. Historically, the justices have most often exercised their power to declare state or federal practices unconstitutional only when the dominant national coalition is unable or unwilling to settle some public dispute. The justices in these circumstances do not merely fill a void created by the legislative failure to choose between competing political proposals. On the contrary, prominent controversies that they cannot or would rather not address. (…) Elected officials in the United States encourage or tacitly support judicial policymaking both as a means of avoiding political responsibility for making tough decisions and as a means of pursuing controversial policy goals that they cannot publicly advance through open legislative and electoral politics. (…) Legislative deference to the judiciary is, thus, not an isolated occurrence, but one way that established politicians have fought the ‘conflict between conflict’ that Schattschneider and others recognize as endemic to American politics, if not to any political regime”. GRABER, Mark. “The Nonmajoritarian Difficulty: Legislative Deference to the Judiciary”. **Studies in American Political Development**, Vol. 7, 35, 1993, p. 36-37.

que a matéria seja mantida em inexercício, sujeita à eventual iniciativa de um órgão ou entidade suficientemente "bem-equipado"[8].

Em síntese, parte da função legislativa tem sofrido deferência para o Judiciário, para questões que possam comprometer a dimensão eleitoral dos representantes políticos, e para o Executivo, quando a matéria requer capacidades institucionais somente concentradas na estrutura deste último poder.

A deferência legislativa para o Executivo é um importante fator que, porém, deve ser associado a outros para compreender seu fortalecimento no modelo brasileiro de separação de poderes. Quando aproximado o Executivo brasileiro do modelo norte-americano de estado administrativo, as circunstâncias políticas e a forma sob as quais seus poderes legislativos são exercidos permitem sustentar algumas peculiaridades. O modelo de Executivo forte estadunidense, em primeiro lugar, pressupõe a ocorrência de *constitutional showdowns* para que fique evidente algum destaque em relação aos demais departamentos[9]. Ao contrário, o caso brasileiro parece dispensar qualquer indício de embate entre o Executivo e outro

---

[8] VERMEULE, Adrian. "The Atrophy of Constitutional Powers". **Harvard Law School Public Law & Legal Theory Working Paper Series**, No. 11-07. No Brasil, um exemplo que pode ser aproximado à tese da atrofia dos poderes constitucionais é a falta de capacidades institucionais do Congresso Nacional para exercer sua competência de exoneração fiscal atendendo regularmente aos requisitos da Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101/00, especificamente no que tange à exigência contida no art. 14 deste diploma de um estudo prévio de impacto financeiro e orçamentário associado à medidas compensatórias à renúncia de receita. Cf. CORRÊA, Flávio; RANGEL, Henrique. "Competente mas descapacitado: desenhos institucionais em matéria tributária". CONPEDI/UFF (Org); VENERIO, Carlos Magno Spricigo; ÁVILA, Flávia de; WOLKMER, Antonio Carlos (Coords.). **Livro Teoria do Estado e da Constituição do XXI Congresso Nacional do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito.** Florianópolis: FUNJAB, 2012. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=6e2d5d50a943a0e0>. Acesso em: 16 de março de 2013. Quanto ao termo "bem-equipado", trata-se uma expressão relacionada com a ideia de capacidades institucionais apresentada em SUNSTEIN, Cass; VERMEULE, Adrian. "Interpretation and Institutions". **Chicago Public Law & Legal Theory Woring Paper Series**, No. 28, 2002.

[9] "Crises arrive not only from exogenous shocks, such as 9/11 or the financial meltdown of 2008, but also when lawmaking institutions engage in high-stakes brinkmanship over the allocation of lawmaking powers or the choice of policies. We call these moments 'constitutional showdowns', and show the popularity and credibility are decisive in such moments. The executive, legislature, and judiciary bargain and bluff their way to a resolution; the outcome is determined by popular support and by the credibility of the player's threats. Public opinion, not Madisonian deliberation, rules the day. However expansive his legal powers, the president must anticipate such moments and work, even in normal times, to build public support for his policy and to generate credibility for his threats. Overall, we suggest that political constraints on executive government are real, even as legal constraints have atrophied." POSNER, Eric; VERMEULE, Adrian. **The Executive Unbound: after the madisonian republic.** New York: Oxford University Press, 2011, p. 13-14. A principal razão para esse pressuposto para o fortalecimento do Executivo norte-americano é sua vinculação aos *twin problems* do legalismo liberal: delegações e emergências. Seriam situações que antecedem e que são indispensáveis ao fortalecimento do Executivo segundo a tese do *Executive Unbound*.

poder, inclusive porque esta é uma circunstância política de que o Legislativo e o Judiciário costumam se evadir. O resultado disso é uma regular condição de destaque[10].

Além disso, o Executivo *sem fronteiras* apresentado por Adrian Vermeule e Eric Posner, insubsistentes os instrumentos tradicionais de *checks and balances*, estaria sujeito a 2 (dois) fatores com potencial de controle: a opinião pública e a política[11].

A opinião pública, a despeito de toda a imprecisão terminológica e dos problemas metodológicos encontrados em suas conceituações, não parece ser, no Brasil, um fator capaz de restringir a atividade governamental efetivamente. Os elementos que se aproximariam desta noção de controle público do governo, pois dotados de ativismo, seriam os meios de mídia e, até mesmo, as redes sociais. Não há, no Brasil, porta-vozes mobilizando a comunidade e a liderando no sentido de pressionar ou responsabilizar autoridades públicas. A história de redemocratização brasileira apresenta como significativos movimentos populares as *diretas já* e os *caras pintadas*, ambos realizados por indução de meios de mídia e fomentados por atrações artísticas e musicais. Um exemplo significativo de mobilização recente ocorreu no Rio de Janeiro com a disputa sobre a distribuição dos royalties do petróleo. Apesar de sua envergadura, foi um movimento predominantemente

---

[10] Cf. BOLONHA, Carlos; SEPULVEDA, Antonio; RANGEL, Henrique; LAZARI, Igor; KAYAT, Roberto. "The Convenient Path of Brazilian Branches: The Executive Supremacy". **University of Maryland Schmooze "Tickets"**, No. 166, 2013. Disponível em: <http://digitalcommons.law.umaryland.edu/schmooze_papers/166/>. Acesso em: 15 de março de 2013.

[11] "Even between elections, the president needs both popularity, in order to obtain political support for his policy, and credibility, in order to persuade others that his factual and causal assertions are true and his intentions are benevolent. In the longer run, presidents – especially second-term presidents – worry about their policy legacy and their place in the history. So the president cannot simply attempt to maximize the satisfaction of his own policy preference in every situation. Rather, he must trade off those satisfaction against the need to maintain popularity and credibility, which means that he must sometimes satisfy others' preferences rather than his own, and must invest in a favorable reputation among officials, elites, and people. Indeed, the greater the president's power becomes, both through delegation and other de jure mechanisms and through the debilities of oversight institutions, the more essential popularity and credibility become, as the public focus on the presidency grows. In the administrative state, the executive is in some ways a victim of its own swelling power, and must take steps to bind itself through institutional mechanisms that generate credibility. (…) Political constraints, unlike most legal constraints, operate even in times of crises. Overall, crises enhance presidential power, including delegation power, but by no means eliminate all political constraints. " POSNER, Eric; VERMEULE, Adrian, *op. cit.*, p. 13.

organizado pelo Governo Estadual em razão de um conflito federativo de proporções sem precedentes em nosso período constitucional democrático.

Em regra, a expressão da opinião pública no Brasil, nos últimos anos, tem assumido a forma de *mobilização passiva*, através de redes sociais de relacionamento. Os maiores exemplos desse fenômeno costumam remontar a escândalos de violência contra animais ou contra incapazes, mediante o compartilhamento em massa de vídeos que flagram o ocorrido e seus respectivos comentários. Trata-se de casos em que alguma espécie de opinião pública, ou de algum fator que com ela se assemelhe, é exercido, porém, na esfera da vida privada. Com isso, parece que um dos fatores efetivos no estado administrativo norte-americano não detém o mesmo potencial no Brasil.

Por sua vez, a política parece ser a única via efetiva de controle do modelo brasileiro de Executivo federal. A distinção que deve ser realizada, neste momento, remonta ao regime partidário adotado em cada um dos países. Nos Estados Unidos da América (EUA), o modelo de 2 (dois) partidos políticos predominantes – Democratas e Republicanos – não possui exatamente as características do multipartidarismo brasileiro organizado sob a forma de coalizões. Aquele modelo permite uma análise da governabilidade em termos de divisão e unificação, tendo-se como pressuposto o modelo pós-madisoniano e como critério o domínio simultâneo pelo mesmo partido político do Executivo e da maioria do Legislativo federal[12]. Desse modo, é simples a constatação de que, nos governos unificados, há uma tendência menor ao controle político, se comparado com os governos divididos. No Brasil, entretanto, mesmo se definindo um conjunto de partidos associados para fins de manutenção (situação) ou de tomada do poder (oposição), a lógica de controle político não se apresenta de forma simples e estável.

Em primeiro lugar, o legislativo brasileiro apresenta atores, verdadeiras fontes de poder político, distintos dos tradicionais: bancadas e frentes parlamentares. Enquanto se discute, na ciência política brasileira, a fragilidade ideológica dos partidos políticos, as bancadas e as frentes parlamentares representam uma forma simultânea de organização representativa, mas ao redor de matérias restritas –

---

[12] LEVINSON, Daryl; PILDES, Richard. “Separation of Parties, Not Powers”. **Harvard Law Review**, Vol. 119, 1, 2006.

como religião, meio-ambiente e latifúndio –, não de uma ideologia geral. Tais vias de organização costumam apresentar uma coesão nas votações parlamentares superior a dos partidos e a das coalizões.

Em segundo lugar, quando analisadas as coalizões partidárias, há 2 (dois) parâmetros que devem ser levados em conta: abrangência e regularidade. A abrangência é uma característica intrínseca à noção de coalizão partidária, mas, nem sempre, suas amplas dimensões são correspondidas por uma coesão interna (coalescência) que viabilize certa regularidade no apoio recebido em votações. A experiência política brasileira ilustra essa questão com a transição do Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) para o Governo Luiz Inácio Lula da Silva (Lula).

Por um lado, o Governo FHC, sob o comando do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), conseguiu manter um nível elevado de coesão interna. Os partidos de sua coalizão mantiveram-se alinhados às diretrizes do PSDB, possibilitando uma dinâmica de votação com certa regularidade. Durante o Governo FHC, havia uma forte oposição sustentada pelo Partido dos Trabalhadores (PT)[13].

O Governo Lula, por outro lado, obteve sucesso em sua estratégia de distribuição de benefícios políticos, inserindo a oposição do PMDB à sua base governista. A abrangência desta aliança, do primeiro para o segundo mandato, cresceu de 49,51%, na Câmara dos Deputados, para 68,81%; e de 38,27% para 60,49% no Senado Federal. O resultado desta estratégia de ampliação da coalizão foi uma redução da coesão interna e, consequentemente, da regularidade desses partidos em favor dos programas do Executivo[14]. Em outras palavras, o preço que se paga para lhe aproximar a oposição é se distanciar de sua própria base.

Com isso, apesar do reduzido potencial de controle do Executivo depositado na opinião pública brasileira, a política ainda pode exercer alguma espécie de fiscalização e balanceamento. A principal dificuldade, entretanto, para o efetivo

---

[13] Durante o primeiro mandato do Governo FHC, a coalizão foi de 35,28%, na Câmara dos Deputados, e de 41,98%, no Senado Federal. Durante o segundo mandato, a coalizão foi de 59,06%, na Câmara dos Deputados, e de 50,62%, no Senado Federal. Percentual calculado a partir do número de parlamentares envolvidos em cada Casa Legislativa.

[14] Cf. PEREIRA, Carlos; POWER, Timothy; RAILE, Eric. “Presidencialismo de Coalizão e Recompensas Paralelas: Explicando o Escândalo do Mensalão”. INÁCIO, Magna; RENNÓ, Lucio (Orgs.). **Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.

controle pela via política remonta a um estado de conveniência existente no Brasil[15]. Devido às capacidades institucionais do Executivo, largamente superiores se comparado com os demais departamentos, e a alguns poderes constitucionais (de jure), tais como as Medidas Provisórias, que lhe oferecem um alto nível de governabilidade, Legislativo e Judiciário evitam se envolver em *showdowns* com o Executivo[16]. Há, assim, possibilidades práticas de controle do Executivo brasileiro pela via política, mas os demais poderes, em regra, não vislumbram benefícios suficientes para induzir ou fomentar uma tensão.

Em relação ao Legislativo, em particular, muitos Deputados Federais diplomados por causa do coeficiente eleitoral de seu partido, sem apoio popular ou partidário suficiente para assegurar sua reeleição, decidem atrelar-se ao Executivo para, desse modo, captar eleitores simpáticos ao personagem investido na Presidência[17]. Tal fato, associado à dinâmica de coalizão de partidos reduz a possibilidade de criação de fortes oposições contra o Executivo. Exemplo disso são os percentuais de suas propostas legislativas aprovadas e de suas Medidas Provisórias convertidas em lei pelo Congresso Nacional[18].

---

[15] Sobre o estado de conveniência mencionado, Cf. BOLONHA, Carlos; SEPULVEDA, Antonio; RANGEL, Henrique; LAZARI, Igor; KAYAT, Roberto. “The Convenient Path of Brazilian Branches: The Executive Supremacy”. **University of Maryland Schmooze “Tickets”**, No. 166, 2013. Disponível em: <http://digitalcommons.law.umaryland.edu/schmooze_papers/166/>. Acesso em: 15 de março de 2013.

[16] Há 2 (dois) casos paradigmáticos que, recentemente, apresentam-se como exceção a este argumento: o caso do Novo Código Florestal e o caso da distribuição dos royalties do petróleo, já comentados acima. Deve-se observar, porém, que esse caráter excepcional tem como suas principais causas – sem contar com as exorbitantes cifras econômico-financeiras em jogo –, respectivamente, uma organização eficaz sob a forma de frente parlamentar e uma questão político-federativa. No caso do Novo Código Florestal, houve conveniência no enfrentamento do Executivo porque a tensão se iniciou por causa da frente parlamentar ruralista, com distinta organização política e coalescência se comparado com os partidos políticos de representação nacional. Ressalte-se que, para a formação oficial de uma frente parlamentar, requer-se a reunião de 1/3 (um terço) do Legislativo federal como um todo, segundo o art. 2º do Ato nº 69 da Mesa da Câmara dos Deputados. No caso dos royalties do petróleo, há uma perspectiva de benefício de uma maioria esmagadora de Estados em detrimento de, principalmente, 2 (dois) Estados produtores. Assim, apesar de todas as críticas existentes à “dificuldade contramajoritária”, justamente pela dificuldade em se obter uma precisa definição de “maioria”, trata-se de um exemplo em que a certeza de tal maioria é facilmente constatável. Observe-se, ainda, que o eleitorado de um Estado não-produtor ficaria completamente indignado se seus representantes não se mobilizassem nessa disputa, impactando diretamente no resultado de futuras candidaturas.

[17] Cf. SANTOS, Fabiano. **O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão.** Belo Horizonte/Rio de Janeiro: Editora UFMG/IUPERJ, 2003.

[18] De um lado, entre os anos de 1995 e 2007, a única vez que o percentual de aprovação de iniciativas legislativas do Executivo foi inferior a 70% ocorreu no ano de 2006, com uma taxa de 68,50%. O auge, dentro do mesmo interregno, foi em 2004, com uma taxa de 88,80% de aprovação.

O Judiciário, por sua vez, vem testando o limite de seu fortalecimento, mas seus enfrentamentos costumam envolver o Legislativo[19]. Mesmo quando o Judiciário se depara com casos de ilegalidade e inconstitucionalidade manifesta pelo Executivo, este não é capaz de controlá-lo – ou, ao menos, não o deseja. Como exemplo disso, é possível citar o recurso às Medidas Provisórias para a abertura de créditos extraordinários. Embora expressamente vedado seu recurso, de acordo com o art. 60, §2º, I, *d*, da Constituição Federal de 1988, exceto para os casos de guerra, comoção interna ou calamidade pública, a cifra aberta, somente no ano de 2012 – à revelia de qualquer das excepcionalidades mencionadas acima –, foi de R$ 29.000.000.000,00 (vinte e nove bilhões). Pela natureza extraordinária ou suplementar desses créditos, os mesmos se esgotam rapidamente, antes mesmo que o Judiciário possa prover alguma tutela efetiva, ainda que em caráter satisfativo ou assecuratório. Resta à Suprema Corte, apenas, declarar que "os créditos previstos ou já foram utilizados ou perderam sua vigência e, portanto, não subsistem situações passíveis de correção no presente"[20]. De fato, o potencial de controle político do Executivo por parte do Judiciário fica prejudicado se comparadas as capacidades institucionais de cada um destes. Há outras situações, porém, que indicam existir certa conveniência em a ele não se opor. As Medidas Provisórias, de modo geral, são instrumentos previstos na Constituição Federal de 1988 sob 2 (duas) condições que lhe são inerentes: urgência da medida e relevância da matéria. Da mesma maneira, o exemplo da abertura de créditos extraordinários pela via da Medida Provisória ressalta a necessidade de urgência e imprevisibilidade. A omissão do Judiciário em interpretar estes conceitos jurídicos indeterminados – urgência, relevância e imprevisibilidade – atribuindo-lhes algum sentido e alguma

---

De outro lado, usando-se o ano de 2011 como referência, a taxa de conversão de Medidas Provisórias em lei foi de 82,90%.

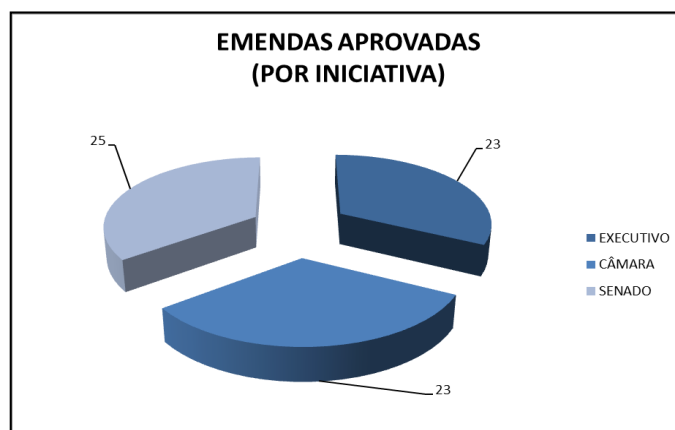
[19] O último caso relevante de *showndown* entre Judiciário e Executivo ocorreu durante os precedentes do STF no conhecido Caso Battisti (Ext. nº 1.085-9/República Italiana, STF, Min. Rel. Cezar Peluso, Julgamento concluído em 16/12/2009; e Rcl. nº 11.243/República Italiana, STF, Min. Rel. para o acórdão Luiz Fux, Julgamento em 08/06/2011). Após longas digressões da corte sobre a possibilidade de sua decisão, concluindo pela legalidade da eventual extradição, vincular o ato final do Executivo, ficou estabelecido o contrário. Por fim, no último dia do segundo mandato do Governo Lula, foi publicado um despacho inumerado, na Seção 1 da Edição Extra do Diário Oficial da União (de 31 de dezembro de 2010), determinando a permanência de Cesare Battisti no país. Disponível em: <http://www.in.gov.br/visualiza/index.jsp?data=31/12/2010&jornal=1000&pagina=11&totalArquivos=16>. Acesso em: 18 de março de 2013.

[20] ADI nº 4.041/DF, STF, Plenário, Min. Rel. Menezes Direito, Julgamento em 12/03/2008.

consequência jurídica, pelo menos para os casos de reiteração, somente pode ser explicada em sede de conveniência.

O desenho constitucional brasileiro, apesar da manutenção da separação de poderes, parece acomodar um modelo de supremacia do Executivo. Ao contrário do modelo norte-americano de estado administrativo, o caso brasileiro dispensa a existência de *showdowns* para seu fortalecimento, e dispõe de um nível de governabilidade elevado e dificilmente controlado pelos critérios estipulados pela tese do *Executive Unbound*. A latência de nossa opinião pública e o contexto político brasileiro, marcado por uma instável sistemática de coalizão de partidos, não oferecem grandes perspectivas de controle do Executivo e, ainda quando estas parecem remanescer, recebem forte resistência de um estado de conveniência que caracteriza a relação entre os poderes. Com isso, é deste paradigma que se parte, sem a pretensão de prejudicar o questionamento central do trabalho, para analisar a capacidade do Executivo para emendar a Constituição Federal de 1988: uma ampla margem de governabilidade como regra.

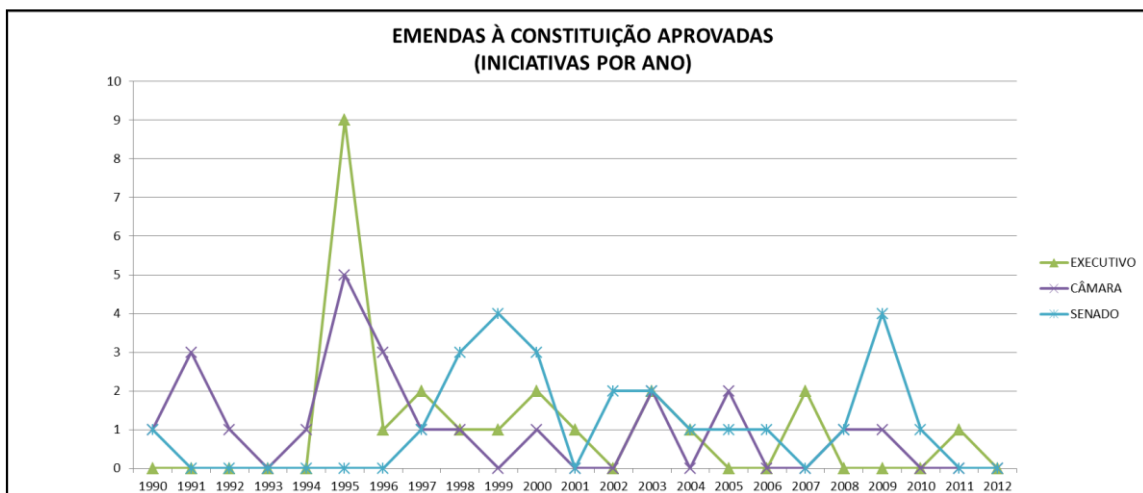
III. A CAPACIDADE PARA EMENDAR A CONSTITUIÇÃO DO EXECUTIVO

A Constituição Federal de 1988 foi emendada 71 (setenta e uma) vezes até março de 2013, atendendo-se, quanto à iniciativa entre Executivo, Câmara dos Deputados e Senado Federal, à proporção representada pelo Gráfico 01 abaixo:

Como se pode observar, quase 1/3 (um terço) das emendas constitucionais já aprovadas até então são de iniciativa do Executivo. Partindo-se do pressuposto de

que a tramitação de um Projeto de Emenda à Constituição se desenvolve no âmbito do Legislativo federal, seria uma razão significativa, uma vez que o Executivo estaria dando ensejo a reformas constitucionais com a frequência de uma Casa Legislativa.

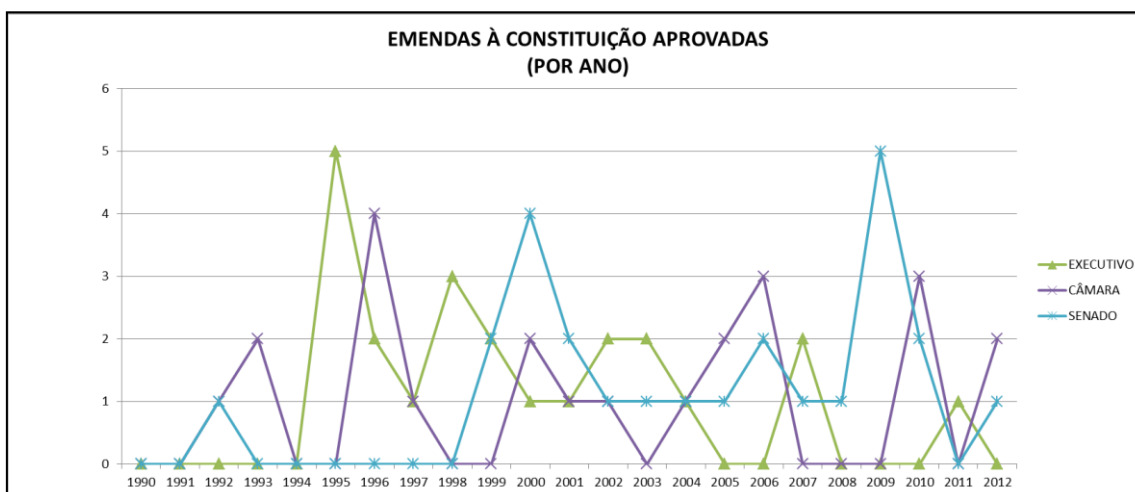
Participação do Executivo por ano

O primeiro critério adotado pela pesquisa para avaliar a participação do Executivo no processo de emenda à Constituição pode ser dividido em 2 (dois) momentos. No primeiro, ressaltando-se que somente as emendas já aprovadas foram objeto de análise, observa-se o ano de iniciativa das respectivas emendas aprovadas e, em seguida, o ano de aprovação das emendas. Posteriormente, é possível confrontar os dados referentes ao Executivo em face do Congresso Nacional como um todo, para verificar a participação daquele em relação a este departamento.

O Gráfico 02, apresentado a seguir, organiza as emendas aprovadas com base no ano de sua iniciativa, discriminando-se como fonte da proposta Executivo, Câmara dos Deputados ou Senado Federal.

O gráfico acima demonstra que, entre as emendas constitucionais aprovadas, há especial destaque para o período de iniciativa correspondente ao Governo FHC. Não somente houve um pico de iniciativas reformadoras bem sucedidas no ano de 1995, mas, durante o interregno de 1995 a 2001, o que abrange seus 2 (dois)

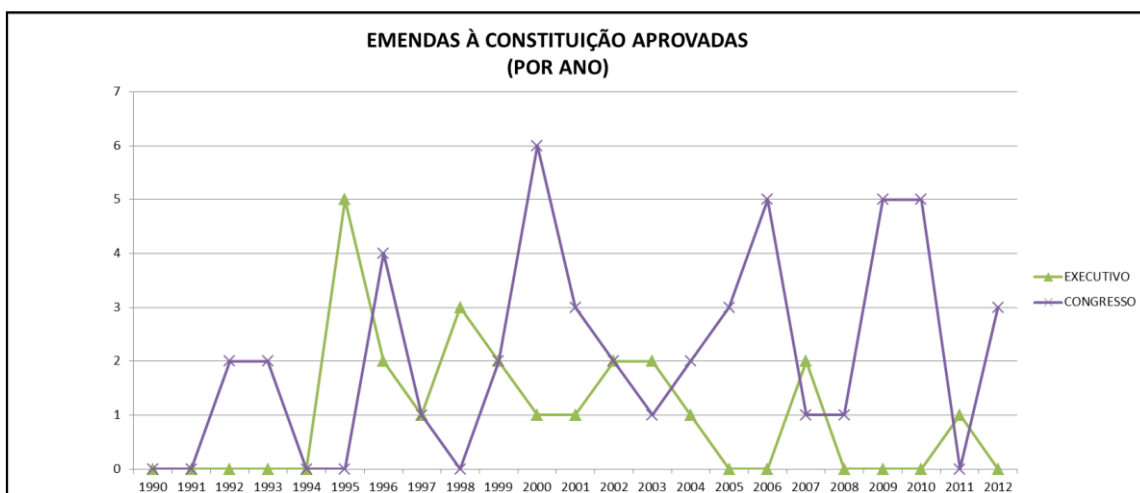
mandatos eletivos significativamente, houve uma regularidade de projetos aprovados considerável.

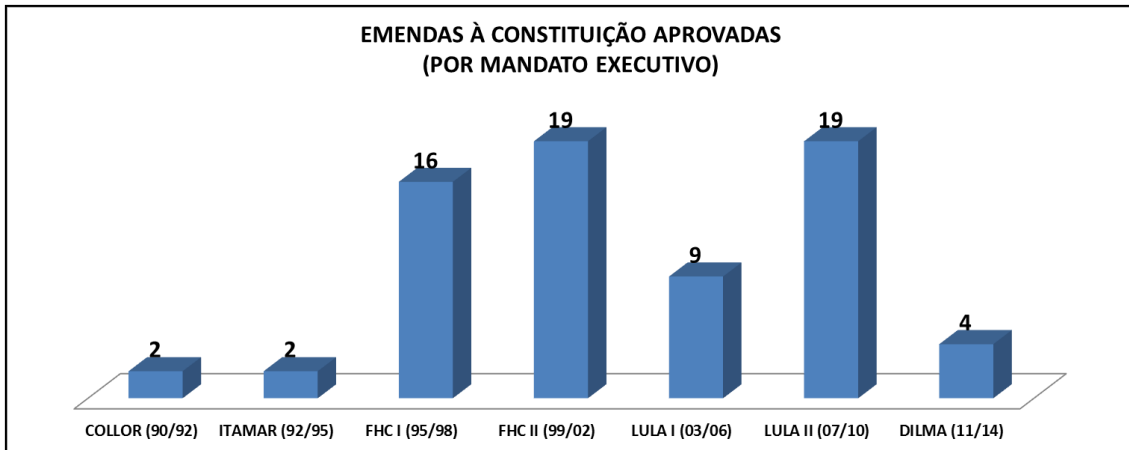
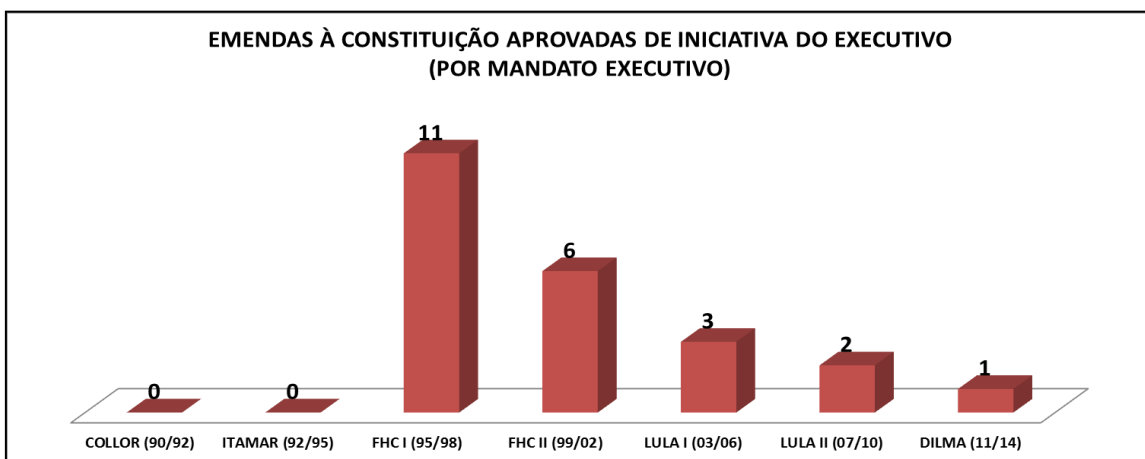
Outra constatação que pode ser realizada é a queda no número de emendas aprovadas de iniciativa do Executivo ao longo dos anos. Os números mais expressivos referentes ao Executivo se encontram no início cronológico do gráfico, identificando uma possível redução em seu potencial de aprovação.

O Gráfico 03, mantendo a discriminação entre Executivo e Casas Legislativas por iniciativa, apresenta um balanço anual de emendas constitucionais aprovadas. Enquanto o gráfico anterior apresentou o ano de iniciativa das emendas já aprovadas, este a seguir contém dados sobre o ano de sua efetiva aprovação.

No que tange às emendas de iniciativa executiva, entre os anos de 1990 e de 1994, não foi identificada nenhuma aprovação. É possível que isso esteja associado ao conturbado processo de *impeachment* do Presidente Fernando Collor (Collor) e a respectiva sucessão por Itamar Franco (Itamar). O período de 1995 a 2003, entretanto, representa o momento em que o maior número de emendas constitucionais de iniciativa executiva foi aprovado. Assim como no gráfico anterior, o Gráfico 03 identifica a maior concentração de aprovações regularmente distribuída ao longo do Governo FHC.

Ainda em conformidade com o Gráfico 02, o gráfico acima permite observar como a participação do Executivo se reduziu no que tange às aprovações

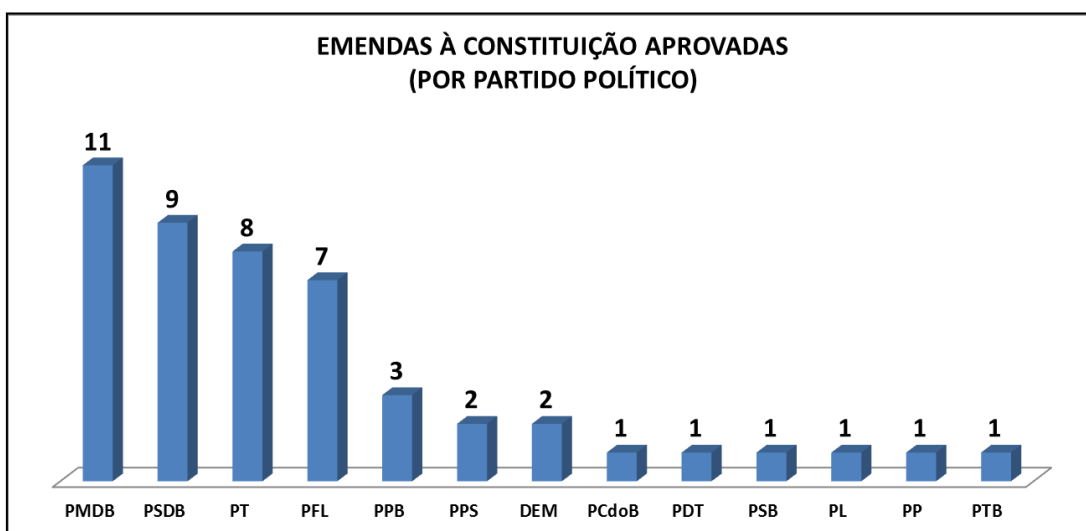
efetivamente. Tanto o Governo Lula, primeiro e segundo mandatos, quanto o governo de Dilma Rousseff (Dilma), não foram capaz de alcançar o potencial de participação observado durante os mandatos do Governo FHC. A Câmara dos Deputados manteve certa linearidade em suas aprovações, mas, à medida que a participação do Executivo decresceu, o Senado Federal, ao menos em número de aprovações anuais, ganhou destaque.

Em síntese, o Gráfico 04, discriminando a participação do Executivo frente ao Congresso Nacional em relação ao ano das aprovações das emendas constitucionais, demonstra como a participação daquele foi perdendo impacto e cedendo lugar ao Legislativo.

1. **Participação do Executivo por mandato executivo**

A avaliação da participação do Executivo com base no mandato vigente à época da aprovação é complementar ao parâmetro apresentado acima.

O Gráfico 05 permite avaliar de modo simplificado a distribuição das aprovações de emendas à Constituição por mandato executivo e, da mesma maneira, como as reformas à Constituição se tornaram mais frequentes desde o período FHC. Esta representação, entretanto, não corresponde, integralmente, à participação do Executivo no processo. O segundo mandato do Governo Lula, por exemplo, apresenta-se, no gráfico acima, com 19 (dezenove) aprovações durante seu curso. O Gráfico 06, no entanto, esclarece como a participação do Executivo, durante esse período, foi reduzida.

O Gráfico 06 não somente permite observar que, das 19 (dezenove) emendas constitucionais aprovadas na constância do segundo mandato do Governo Lula,

apenas 2 (duas) foram proposta pelo Executivo, mas como a queda da participação deste departamento no processo de reforma à Constituição foi exponencial[21].

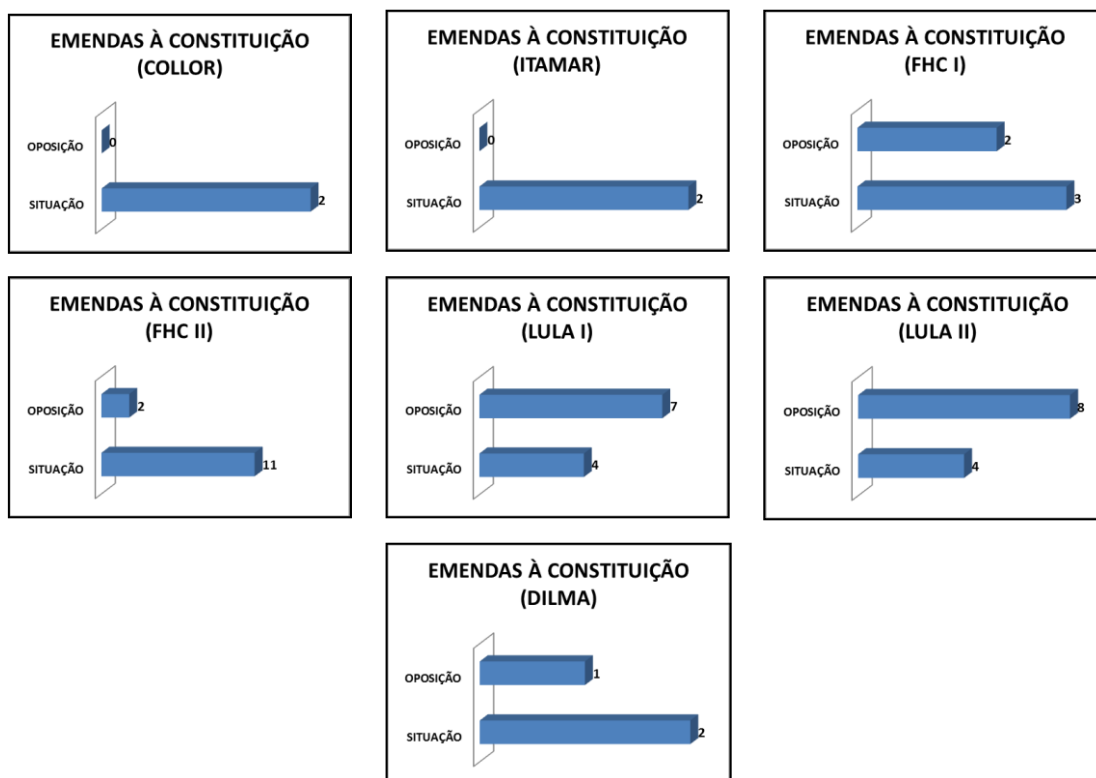
2. Participação dos partidos políticos

O presente parâmetro de análise visa identificar as emendas constitucionais aprovadas a partir da base político-partidária responsável por sua iniciativa. Em primeiro lugar, cabe ressaltar que estão excluídas das apreciações relativas a este parâmetro as emendas de iniciativa executiva, contabilizando-se somente a representação partidária nas Casas Legislativas federais. Em segundo lugar, embora não pareça haver uma relação direta entre estes dados e o Executivo, a relevância se desenvolve a partir do momento em que o cenário de coalizão de partidos passa a ser mais bem retratado.

O Gráfico 07 permite identificar quais são os partidos políticos que, atuando nas Casas Legislativas, possuem a maior participação no processo de reforma constitucional: Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), 11 (onze); PSDB, 9 (nove); PT, 8 (oito); e o extinto Partido da Frente Liberal (PFL), 7 (sete). Entre os partidos em referência, há um próximo alinhamento ideológico entre o PMDB, o PSDB e o PFL, assumindo, tradicionalmente, uma postura economicamente mais liberal do que o PT. Esses partidos representam – ou já

---

[21] Outro fato que pode ser apontado é a participação do Executivo durante o Governo Dilma, com somente uma aprovação de sua iniciativa até março de 2013, confrontando-se com suas manifestações dizendo que “se [ela] quiser alterar a Constituição, [ela] altera”.

representaram – a maior parte do Congresso Nacional. De acordo com o gráfico acima, embora o PT tenha conseguido formar a maior aliança interpartidária da história redemocratizada brasileira, sua participação, no plano do Legislativo, foi muito reduzida. Com isso, a estratégia de distribuição de benefícios visando aproximar a oposição de si não refletiu em bons resultados para sua capacidade de reformar a Constituição.

Os gráficos a seguir, reproduzem uma classificação entre situação e oposição visando retratar a disputa política existente no Brasil sob a liderança dos 2 (dois) partidos políticos de orientação declaradamente oposta: PSDB e PT[22]. Dependendo do mandato executivo adotado como paradigma e a filiação do representante da Presidência, as emendas constitucionais aprovadas naquele ano são classificadas como “situação” ou “oposição” com base em sua iniciativa.

[22] Embora o PMDB, formalmente, tenha apoiado os Governos Lula e Dilma, seu suporte não parece tão efetivo se comparado ao período em que este partido compôs a coalizão do PSDB durante os Governos FHC. Com isso, as emendas aprovadas de sua iniciativa consideram-se situação para o PSDB, mas oposição para o PT.

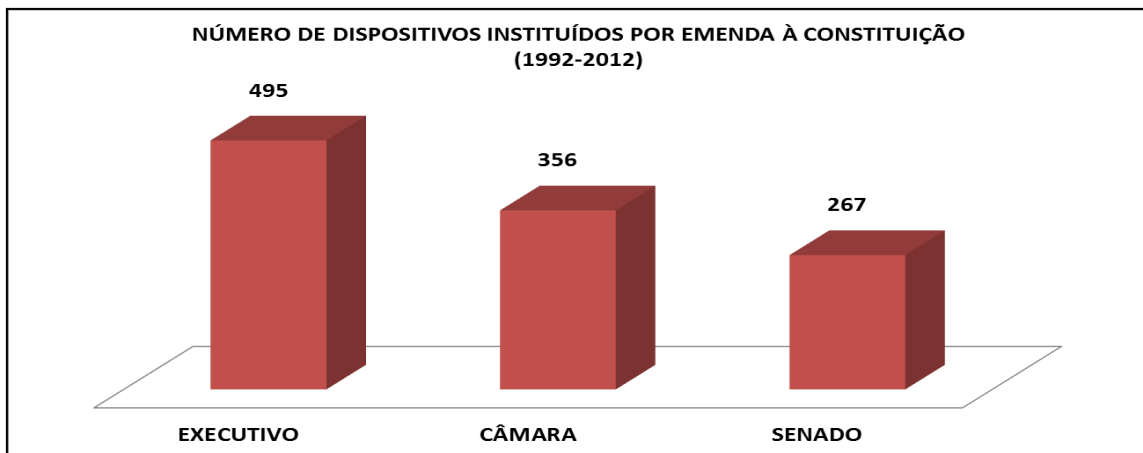
Uma constatação que pode ser feita a partir dos gráficos acima (Gráficos 08 a 14) é a predominância de emendas constitucionais aprovadas de iniciativa da situação durante os Governos Collor (Partido da Renovação Nacional – PRN), Itamar (PMDB) e FHC (PSDB), em seus 2 (dois) mandatos[23]. Em contrapartida, os mandatos do Governo Lula observaram mais emendas constitucionais propostas pela "oposição" do PMDB do que de sua base mais sólida.

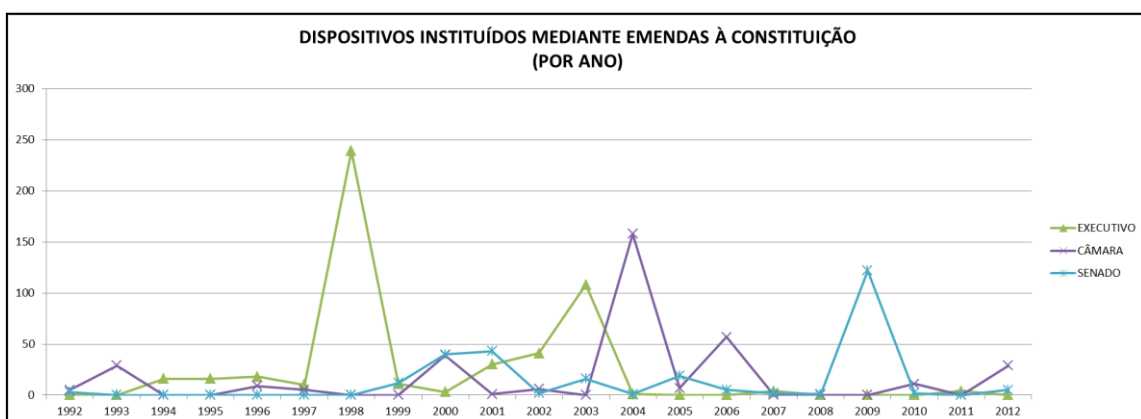
3. Participação do Executivo por alterações

O presente parâmetro de análise busca realizar uma análise mais qualitativa do que quantitativa das emendas à Constituição aprovadas. Ao invés de privilegiar o número de emendas aprovadas, busca-se apurar quantos dispositivos, ou seja, enunciados normativos, entre *capita*, incisos, alíneas e parágrafos, compõem a emenda constitucional aprovada. Destaque-se que nem todos os dispositivos de uma emenda constitucional promovem alguma espécie de alteração na redação do texto constitucional ou nele inserem algum novo dispositivo. Há emendas que também trazem enunciados normativos contendo regras transitórias ou secundárias que também foram consideradas neste levantamento.

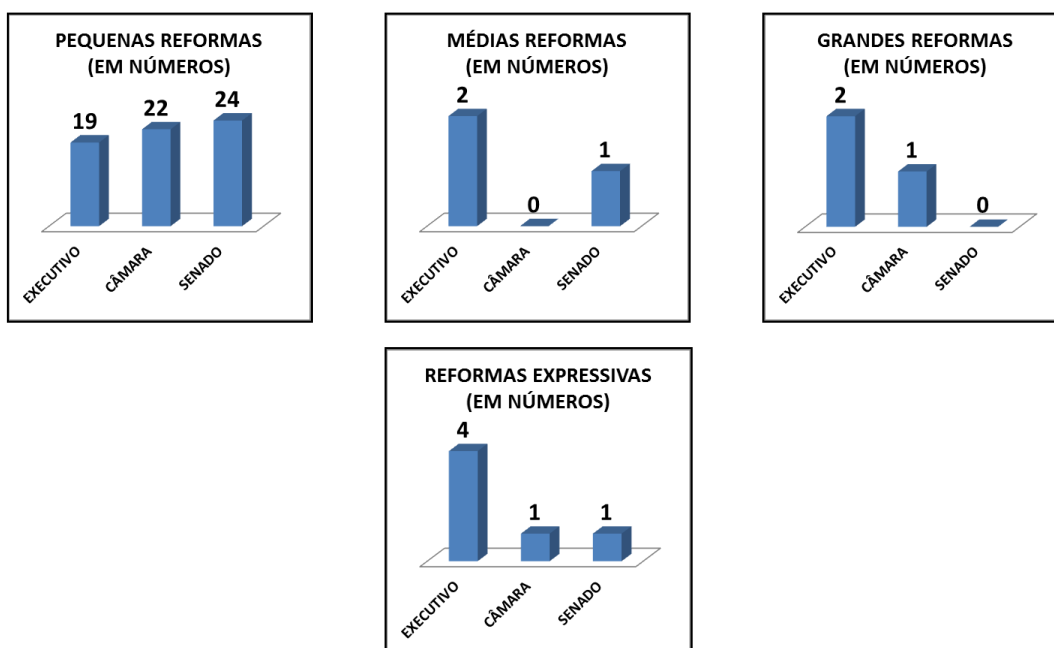
O Gráfico 15 apresenta, discriminando o Executivo e as Casas Legislativas singularmente, a quantidade de dispositivos, como um todo, instituídos por emendas à Constituição, não necessariamente alterações de redação ou inclusões de novos dispositivos ao texto constitucional.

---

[23] Quanto aos partidos políticos a que os Presidentes eram filiados à época do mandato, cabe ressaltar que Collor foi filiado ao PMDB quando exerceu o Governo de Alagoas, mas filiou-se ao PRN para se candidatar à Presidência da República; Itamar dissolveu seu vínculo com o PMDB e filiou-se ao PRN para lançar sua candidatura como Vice-Presidente de Collor, mas comandou a Presidência após o *impeachment* daquele como representante do PMDB novamente.

O gráfico acima permite uma apreciação qualitativa do objeto. Embora a participação do Executivo, de acordo com os Gráficos 01 a 03, tenha cedido espaço ao Congresso Nacional, especialmente, ao Senado Federal no número de emendas aprovadas ao longo dos anos, o contingente de dispositivos instituídos via emenda constitucional pelo Executivo continua sendo o mais elevado. Isso significa que as reformas de maior vulto tiveram sua propositura exercida pelo Executivo.

A participação destacada do Executivo, neste parâmetro, também remonta, em grande parte, ao Governo FHC. Além disso, o início do Governo Lula também contribuiu para esta escala. No ano de 2003, foram aprovadas 2 (duas) emendas de iniciativa do Executivo que promoveram grandes alterações na ordem constitucional. Uma delas, no entanto, teve caráter concessivo, visando aproximação do PMDB – à época, uma declarada oposição. Trata-se da Emenda Constitucional nº 41/03, que ficou conhecida como segunda reforma previdenciária.

O Executivo, mesmo que tenha perdido grande parte de seu potencial para emendar a Constituição, de acordo com o Gráfico 16, teve uma participação de impacto ao longo do curso constitucional democrático brasileiro. Apesar da redução gradativa de sua participação, foram instituídos dispositivos por esta via em um elevado contingente se comparado com as reformas promovidas por iniciativa dos demais poderes.

4. Participação do Executivo por expressividade

O parâmetro da expressividade, na verdade, visa refinar a apreciação qualitativa iniciada pelo anterior. Estipulou-se uma classificação quanto à expressividade das reformas promovidas a partir do número de dispositivos instituídos pela emenda à Constituição. Com isso, consideram-se (i) *pequenas reformas* as emendas que instituíram até 49 (quarenta e nove) dispositivos; (ii) *médias reformas* as que instituíram entre 50 (cinquenta) e 99 (noventa e nove) dispositivos; e (iii) *grandes reformas* aquelas responsáveis pela instituição de mais de 100 (cem) dispositivos. Ademais, serão designadas como (iv) *reformas expressivas* a soma das grandes e médias.

A maior parte das reformas possui pequenas proporções. O Gráfico 17 esclarece porque o Senado Federal passou a se destacar no número anual de

emendas aprovadas, apesar de concentrar menos dispositivos instituídos por esta via do que o Executivo e a própria Câmara dos Deputados: trata-se de pequenas e pontuais reformas.

No Gráfico 18, constam as médias reformas, havendo destaque para o Executivo. A média reforma contabilizada em favor do Senado Federal é a Emenda Constitucional nº 62/09, a segunda reforma do regime de precatórios. As reformas médias atribuídas ao Executivo, por sua vez, correspondem à segunda reforma previdenciária e à reforma tributária – respectivamente, Emendas Constitucionais nº 41/03 e nº 42/03.

O Gráfico 19 apresenta as reformas constitucionais aprovadas mais significativas em termos de número de dispositivos instituídos. Assim como nos casos de médias reformas, o Executivo se posiciona à frente das próprias Casas Legislativas quando se trata de grandes reformas constitucionais. A grande reforma empreendida pela Câmara dos Deputados se difundiu como reforma judiciária e promovida pela Emenda Constitucional nº 45/04. Em contrapartida, as grandes reformas de iniciativa executiva ficaram conhecidas como reforma administrativa e como primeira reforma previdenciária – respectivamente através das Emendas Constitucionais nº 19/98 e 20/98.

Enfim, entre aquelas reformas constitucionais que ficaram reputadas como expressivas, a iniciativa do Executivo obteve considerável prevalência em relação à iniciativa das Casas Legislativas. O Executivo despontou o dobro de reformas expressivas do que o próprio Congresso Nacional. As reformas expressivas do Executivo, no entanto, ocorreram em 1998 e em 2003, o que, associado à diminuição de aprovações anuais de emendas de sua iniciativa, sugere uma forte redução em seu potencial para emendar a Constituição.

VI. CONCLUSÃO

O desenho constitucional brasileiro observou seu modelo de separação de poderes sofrer gradativas modificações, de modo que persiste, hoje, a figura de um forte Executivo. Com uma estrutura desenvolvida que lhe oferece capacidades institucionais mais elevadas do que as disponíveis aos demais departamentos; e com instrumentos de jure altamente eficazes a sua disposição, como é o caso das Medidas Provisórias, o Brasil parece expressar uma forma de supremacia executiva.

Já existindo um alto nível de governabilidade na órbita federal e pouco eficiente o fator limitativo da opinião pública no país, a única forma efetiva de controle vislumbrada até o momento seria a política, marcada por uma sistemática de coalizão de partidos. Em muitos momentos, porém, o que falta para o exercício do controle político é a conveniência em se criar ou asseverar uma tensão com o Executivo, o que, em regra, é evitado pelo Legislativo e pelo Judiciário. A comunhão de circunstâncias como estas no contexto político brasileiro faz com que o Executivo tenha a sua disposição uma margem de governabilidade de grandes proporções.

A manifestação pública prestada pela Presidenta Dilma, entretanto, serviu de provocação para testar os limites dessa governabilidade do Executivo. Seria mesmo possível que a Presidência, pelo mero fato de *querer*, pudesse promover emendas à Constituição? Em resposta à hipótese formulada, é necessário pontuar que, realmente, há uma associação entre o alto grau de governabilidade do Executivo e seu potencial para emendar a Constituição. Porém, ainda mais necessário é frisar que esta associação não é forte o suficiente para estabelecer de modo categórico que o Executivo, pelo menos na atual conjuntura, seja capaz de alterar a Constituição sempre que a Presidência assim pretendesse.

O Executivo federal conseguiu constituir uma ampla coalizão partidária, atingindo o inédito apoio de 72,71% da Câmara dos Deputados e 76,54% do Senado Federal[24]. Embora tais valores superem a supermaioria requerida para a aprovação de Projetos de Emenda à Constituição, o Governo Dilma não goza de níveis satisfatórios de coalescência, ou seja, de coesão interna em sua base. O elevado custo político da amortização da oposição no Congresso Nacional tornou a base governista do PT em uma coalizão refratária. Esta é a principal razão para que o Executivo de hoje não detenha tanto potencial para reformar a Constituição, apesar do sucesso em aprovar programas políticos de maioria simples. O Executivo foi perdendo gradativamente a capacidade de reforma e, embora tenha protagonizado com sua iniciativa 2/3 (dois terços) das reformas expressivas observadas, as perspectivas atuais e futuras de participação deste processo parecem prejudicadas.

De todo modo, a perda de um potencial como este, representando o controle

---

[24] Valores calculados levando em consideração os parlamentares de cada Casa Legislativa e sua filiação partidária.

de uma supermaioria no Congresso Nacional, não foi capaz de assolar os índices de governabilidade de que o Executivo dispõe. De fato, há uma associação entre a alta governabilidade existente e a capacidade para emendar a Constituição, porém, restrita o suficiente para permitir que a redução desta não signifique, necessariamente, uma consequente redução daquela.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BOLONHA, Carlos; EISENBERG, José; RANGEL, Henrique. "Problemas Institucionais do Constitucionalismo Contemporâneo". **Direitos Fundamentais & Justiça**, Vol. 17, 288-309, 2011.

OLONHA, Carlos; SEPULVEDA, Antonio; RANGEL, Henrique; LAZARI, Igor; KAYAT, Roberto. "The Convenient Path of Brazilian Branches: The Executive Supremacy". **University of Maryland Schmooze "Tickets"**, No. 166, 2013. Disponível em: <http://digitalcommons.law.umaryland.edu/schmooze_papers/166/>. Acesso em: 15 de março de 2013.

DAHL, Robert. "Decision-Making in a Democracy: The Supreme Court as a National Policy-Maker". **Journal of Public Law**, Vol. 6, 280, 1957.

GRABER, Mark. "Popular Constitutionalism, Judicial Supremacy, and the Complete Lincoln-Douglas Debates". **Chicago-Kent Law Review**, Vol. 81, 923, 2006.

GRIFFIN, Stephen. **American Constitutionalism: From Theory to Politics.** Princeton: Princeton University Press, 1999.

GILLMAN, Howard; CLAYTON, Cornell. **The Supreme Court in American Politics: New Institutionalist Perspectives.** Lawrence, KA: Kansas University Press, 1999.

GILLMAN, Howard. "Courts and the Politics of Partisan Coalizations". WHITTINGTON, Keith; KELEMEN, Daniel; CALDERA, Gregory. (eds.). **The Oxford Handbook on Law and Politics.** New York: Oxford University Press, 2008.

LEVINSON, Daryl; PILDES, Richard. "Separation of Parties, Not Powers". **Harvard Law Review**, Vol. 119, 1, 2006.

MCCANN, Michael. "How the Supreme Court Matter for the American Politics: New Institutionalist Perspectives". In: GILLMAN, Howard. CLAYTON, Cornell. **The Supreme Court in American Politics: New Institutionalist Interpretation.** Lawrence, KA: University of Kansas Press, 1999.

PEREIRA, Carlos; POWER, Timothy; RAILE, Eric. "Presidencialismo de Coalizão e Recompensas Paralelas: Explicando o Escândalo do Mensalão". INÁCIO, Magna; RENNÓ, Lucio (Orgs.). **Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.

POSNER, Eric; VERMEULE, Adrian. **The Executive Unbound: after the madisonian republic.** New York: Oxford University Press, 2011.

SANTOS, Fabiano. **O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão.** Belo

Horizonte/Rio de Janeiro: Editora UFMG/IUPERJ, 2003.

SUNSTEIN, Cass; VERMEULE, Adrian. “Interpretation and Institutions”. **Chicago Public Law & Legal Theory Working Paper Series**, No. 28, 2002.

TATE, Neal; VALLINDER, Torbjorn. **The Global Expansion of Judiciary Power.** New York: New York University Press, 1995.

VERMEULE, Adrian. **Mechanisms of Democracy: institutional design writ small.** New York: Oxford University Press, 2007.

______. “The Atrophy of Constitutional Powers”. **Harvard Law School Public Law & Legal Theory Working Paper Series**, No. 11-07.

O FINANCIAMENTO PÚBLICO DA POLÍTICA DENTRO DA REFORMA POLÍTICA BRASILEIRA: UM ELEMENTO PARA O DESENVOLVIMENTO E CONSOLIDAÇÃO DA DEMOCRACIA?

Ana Claudia Santano[25]

DOI 10.11117/9788565604536.02

RESUMO: A questão do financiamento público de partidos políticos e campanhas eleitorais vem sendo muito abordada dentro do debate sobre a infindável reforma política no Brasil. Pensa-se que é uma medida eficaz para diversos males tão presentes no país, como a desigualdade entre os competidores eleitorais, a influência do poder econômico, bem como a corrupção. No entanto, pode ocorrer que os efeitos advindos da adoção de um modelo puramente público sejam bastante distantes dos esperados. Nesse sentido, utiliza-se uma análise crítica da doutrina nacional e estrangeira sobre o financiamento público e seus resultados mais comuns no Direito Comparado. Em um segundo momento se comenta o deslinde da ADI 4.650 no Supremo Tribunal Federal, em que se objetiva proibir as pessoas jurídicas de realizar doações para as campanhas. Ao final se conclui que tal proibição muito provavelmente irá agravar os problemas do sistema, indicando quais são os verdadeiros gargalos na legislação vigente.

PALAVRAS-CHAVE: Democracia; Partidos Políticos; Financiamento de Campanhas Eleitorais.

ABSTRACT: The public financing of political parties and electoral campaigns is often exposed in the debate about the endless Brazilian political reform. It is thought that

---

[25] Pós-doutoranda em Direito Público Econômico na Pontifícia Universidade Católica do Paraná (2014), doutora pelo programa "Estado de Derecho y Buen Gobierno" (2009-2013) e mestre pelo programa "Democracia y Buen Gobierno" (2007-2008), ambos pela Universidad de Salamanca, Espanha. Período de pesquisa na Universitá di Bologna, Itália. Especialista em Direito Constitucional na ABDConst - Academia Brasileira de Direito Constitucional (2006-2007), em Direito Aplicado pela Escola da Magistratura do Paraná (2005), Brasil e em Comunicação Política pelo Instituto de Iberoamérica, na Universidad de Salamanca, Espanha (2013). Membro da Asociación Iberoamericana de Derecho Electoral - AIDE. Membro do Instituto Paranaense de Direito Eleitoral - IPRADE. Membro do conselho editorial da Revista Paraná Eleitoral, do Tribunal Regional Eleitoral do Paraná, Brasil e da editora Ithala. Membro da comissão de responsabilidade social e política da Ordem dos Advogados do Brasil, Paraná. Professora de diversos cursos de pós-graduação em Direito Eleitoral e Parlamentar no Brasil e exterior. Tradutora de trabalhos científicos Português-Español (diploma DELE do Instituto Cervantes).

this measure can be effective to many problems of the current system, as the inequality between electoral competitors, economical power influence and corruption. Nevertheless, it can happen that the results produced by the adoption of a pure public model will be completely far from the expected ones. In this sense, firstly it is used a critical analysis of the national en foreign doctrine about the public financing of politics and the results most produced in the Comparative Law sphere. Secondly is commented the ADI 4.650 currently in process in the Brazilian Federal Supreme Court, which has the object to prohibit legal persons to make donations to the campaigns. Finally it is concluded that this prohibition probably will exacerbate the existing problems of the system, indicating which are bottlenecks in the existing legislation.

KEY WORDS: Democracy; Political Parties; Electoral Campaign Financing.

Introdução: Por que falar de financiamento público da política?

O financiamento das campanhas eleitorais e dos partidos políticos é um tema muito polêmico, delicado em sua abordagem, independentemente do ordenamento jurídico.

A experiência mostra que já não se pode tratar da questão com casuísmos ou ideologia. Deve-se ter seriedade em sua avaliação, uma vez que as consequências que o financiamento público provoca não respeitam posições políticas, classes sociais, culturas ou comportamentos políticos. As questões vinculadas ao financiamento têm o condão de ressaltar as virtudes de um sistema, ou de destacar os seus defeitos, não sendo possível até os dias de hoje encontrar uma solução adequada. São exceções a este cenário os países que conseguiram obter o justo equilíbrio de medidas de financiamento capazes de minimizar ou de evitar as conseqüências daninhas da adoção pouco meditada de um determinado sistema de financiamento político.

Por isso, atualmente no Brasil um dos pontos centrais da tão polêmica reforma política é o debate sobre a adoção de um sistema de financiamento público exclusivo para as campanhas eleitorais, invertendo o atual sistema que se concentra no financiamento privado. Pensa-se que o financiamento público permitirá eliminar

algumas das maiores máculas que se observam na política brasileira, como a corrupção e a forte condicionante sobre a agenda política dos grupos de pressão economicamente destacados. Além disso, está em trâmite a ADI 4.650 perante o Supremo Tribunal Federal, onde se discute, entre outros pontos, a proibição das pessoas jurídicas em realizar doações para partidos e campanhas. Caso a ação seja julgada procedente – o que já se espera - indiretamente pode conduzir o sistema ao financiamento público exclusivo à margem da legislação eleitoral.

No entanto, o que pouco - ou quase nada - se menciona é sobre o que ocorre posteriormente a esta mudança tão brusca pelo financiamento público. A teoria dos partidos cartel (o controle de entrada e saída de partidos para a divisão dos benefícios estatais) é uma realidade em muitos países e é tão danosa quanto à corrupção política mais tradicional, oriunda do financiamento privado e da infiltração desmedida de dinheiro de fontes irregulares. Trata-se de uma teoria que está sendo muito questionada na Europa devido ao forte questionamento que tais agremiações estão sofrendo naquele continente, mas que poderia ser examinada no cenário latino-americano, alteradas as condições da política latina atual. [26]

Ainda são poucos os que se dedicam ao estudo sobre se a fase dos partidos cartel se configura como um tipo de corrupção política, ou se é própria da evolução que tais agremiações vêm sofrendo durante todo este mais de um século de existência. Esta definição é importante para poder identificar claramente o elemento a ser combatido, considerando que a corrupção em si mesma requer remédios específicos, diferentes que os utilizados para controlar ou delinear o desenvolvimento dos partidos no contexto atual da democracia ocidental.

Portanto, aqui cabem algumas perguntas que, todavia, carecem de resposta. Afinal, o financiamento público exclusivo elimina a corrupção? Permite que se realize uma melhor fiscalização sobre os recursos econômicos utilizados nas campanhas e nos próprios partidos? Auxilia e facilita a entrada de novas forças políticas no sistema de partidos atual? Equilibra as condições de competição entre as agremiações partidárias?

---

[26] Nesse sentido, cf. SANTANO, A. C.; SALGADO, E. D. Los partidos políticos y sus nuevos desafíos en la democracia moderna: Existe realmente una crisis de partidos?. **Opus Magna Constitucional**. Tomo VIII. Guatemala: Corte Constitucional de Guatemala – Instituto de Justicia Constitucional, 2013. p. 137-162.

E a pergunta que muitos se fazem: o financiamento público exclusivo está isento de problemas no contexto brasileiro?

O que se pretende na análise é realmente provocar a reflexão sobre o cabimento ou não de um sistema de financiamento público exclusivo no Brasil. Parece que há muito que enriquecer o debate e que existem fatores que não estão sendo seriamente considerados quando se debate sobre um financiamento público exclusivo de campanhas e que devem obrigatoriamente ser discutidos de forma aberta e sem ilusões, para que se possa evitar que se tenham problemas que atualmente assolam a tantos países do velho continente – como a Espanha e a Itália[27] - e aprender com as suas lições.

Fundamentação teórica do financiamento dos partidos políticos

A discussão que envolve o financiamento dos partidos políticos e das campanhas eleitorais sempre foi uma questão constitucional classicamente submetida à doutrinário devido à sua complexidade. Os problemas nesta seara costumam ser cíclicos e atualmente há um consenso de que estes problemas não podem ser resolvidos definitivamente, ainda mais considerando a velocidade das modificações tanto dos partidos quanto da sociedade em geral. As necessidades financeiras de tais organizações políticas tendem a ser infinitas[28] e a partir do momento que os partidos se tornaram *"verdadeiros apoiadores do Estado"*[29], os modelos de financiamento enfrentam a alguns desafios que superam claramente as previsões originais.

Os novos tempos trazem ao centro do debate a relação dos partidos com o dinheiro, principalmente porque, por causa da dificuldade do seu exame, a

---

[27] Para uma visão desde o Direito Comparado, cf. SANTANO, A. C.: **O Financiamento da Política.** Teoria geral e experiências do Direito Comparado. Curitiba: Íthala, 2014.
[28] PETER SCHNEIDER, H. Los Partidos Políticos y el Dinero: Problemas Actuales de la Financiación de los Partidos. **Revista de las Cortes Generales**, nº 36, 3º cuatrimestre, Madrid, 1995. p. 24; MORODO, R.; MURILLO DE LA CUEVA, P. L.: **El Ordenamiento Constitucional de los Partidos Políticos**. 1º ed. UNAM – Instituto de Investigaciones Jurídicas, Derechos Fundamentales, 2001. p. 162.
[29] LEIBHOLZ, G.: **Problemas Fundamentales de la Democracia Moderna**. Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1971. p. 143-144; PIERRE, J.; *et al*. State Subsidies to Political Parties: Confronting Rhetoric with Reality. **West European Politics**. vol. 23. nº 3, jul, London: Frank Cass Press, 2000. p. 12.

resistência social à sua aceitação é ainda mais evidente atualmente do que no passado. Junto a isso, tanto nas eleições como também dentro dos próprios partidos, não existem grandes incentivos para se adotar um comportamento econômico racional, desde uma perspectiva de custos e benefícios. O papel dos recursos econômicos na política é ambíguo, e por isso que as reformas nas leis que se relacionam com o tema não podem ser analisadas sem um diagnóstico do seu impacto e das possíveis alterações que acarretam no sistema democrático.[30]

Frente a isso, a mudança na maneira de "fazer política" que foi determinante para gerar uma crise financeira nos partidos do mundo inteiro[31], tanto nas organizações estadunidenses (mais frágeis e muito enfocadas na figura pessoal do candidato) como também nas européias (formadas por uma estrutura partidária forte, impondo uma lista ao eleitorado).[32] O Brasil não seria uma exceção a isso.

Algumas razões que embasam a opção pelo financiamento público da política

No início da legislação específica sobre o financiamento dos partidos políticos havia certa preferência pela limitação de gastos das agremiações partidárias e dos candidatos, como também pela imposição das restrições sobre algumas contribuições, com o fim de controlar as diferenças de oportunidades entre os partidos.[33] Paralelamente se pretendia evitar que eles dependessem economicamente de algum grupo com interesses particulares que não fossem compatíveis com a natureza democrática de um governo representativo.[34] Posteriormente, constatou-se que tais medidas acabaram sendo puramente

---

[30] Cf. MILYO, J. The Political Economics of Campaign Finance. **The Independent Review**. v. III. nº 4, [s.l.] 1999. p. 541-545.

[31] Cf. MURAYAMA, C. Dinero, Medios y Elecciones. **Revista Nexos**, nº 331, julio, 2005. <http://www.nexos.com.mx/articulos.php?id_article=429&id_rubrique=150> Acesso em 23.05.2014.

[32] CASTILLO VERA, P. del: **La Financiación de Partidos y Candidatos en las Democracias Occidentales**. Madrid: CIS Siglo XXI, 1985. p. 2-3; BALMELLI, T.: **Le Financement des Partis Politiques et des Campagnes Électorales: Entre Exigences Démocratiques et Corruption**. Suisse: Universitaires Fribourg, 2001. p. 20.

[33] MEZZETTI, L. Finanziamento e Condizionamiento del Partito Político. In: AA.VV.: **Anuario 2008: Partiti Politici e Società Civile a Sessant'anni dall'entrata in Vigore della Costituzione** – Atti del XXIII Convegno Annuale Alessandria, 17-18 Ottobre, 2008. Napoli: Jovene, 2009. p. 121.

[34] CASTILLO VERA, P. del. La Financiación Pública de los Partidos en España. **Revista de Derecho Político**. nº 22. Madrid: UNED, 1986. p. 149.

paliativas (como é o caso das proibições de alguns tipos de doações e a proibição de alguns doadores, ou a limitação dos gastos ou doações), e começou-se a aplicar medidas de financiamento público dos partidos.[35] Isso significou que o Estado deveria contribuir ao sustento destas organizações políticas, permitindo que elas cumprissem as suas funções dentro de um cenário democrático. Embora existam autores que atribuam o surgimento do financiamento público nos anos oitenta a uma resposta à dominação do dinheiro de origem privada, seu abuso, e das influências privadas nas políticas nacionais,[36] ambas as fundamentações são sustentadas até os dias atuais.

Por outro lado, o combate ao financiamento irregular e à corrupção funcionou como um importante estímulo para a adoção de medidas de financiamento público, ainda que e saiba atualmente e se tenha consciência de que não foi exitoso neste objetivo, não por não ter sido uma medida suficiente, mas por ter-se produzido uma crise paralela dos sistemas tradicionais de financiamento – como a considerável diminuição do pagamento das quotas partidárias de filiados – incluindo a própria crise do modelo de partidos de massa e as necessidades dos partidos no formato *catch all* na contemporaneidade.[37] Argumenta-se que a introdução de maneira muito rápida e talvez pouco reflexiva de modelos muito preponderantes ao financiamento público nestes países (como no sul europeu) acabou gerando sérias distorções. [38] Os partidos necessitavam de um suporte financeiro para desempenhar o seu papel, sendo o financiamento público direto e indireto uma solução viável, ou talvez a única, na época.[39]

Uma modulação ao financiamento público da política

---

[35] ALEXANDER, H. E. Money and Politics: Rethinking a Conceptual Framework. In: ALEXANDER, H. E. (ed): **Comparative Political Finance in the 1980´s**. UK: Cambridge University Press, 1989. p. 12-23.

[36] Cf. GARCÍA LAGUARDIA, J. M. La Financiación Política en América Latina. In: AA.VV.: **Derecho Constitucional para el Siglo XXI** – Actas del VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, Tomo II. Sevilla: Thompson – Aranzadi, 2006. p. 2636-2637.

[37] ESPARZA MARTÍNEZ, B. Estructura y Funcionamiento Democrático de los Partidos Políticos Españoles. **Revista de las Cortes Generales**, nº 43, 1º cuatrimestre, Madrid, 1998. p. 131-132 e BLANCO VALDÉS, R. L.: **Las Conexiones Políticas: Partidos, Estado, Sociedad**. Madrid: Alianza Editorial, 2001. p. 63-64.

[38] VAN BIEZEN, I. Political Parties as Public Utilities. **Party Politics**. v. 10. nº 6. London: Sage, 2004. p. 706.

[39] PIZZIMENTI, E.; IGNAZI, P. Finanziamento Pubblico e Mutamenti Organizzativi Nei Partiti Italiani. **Rivista Italiana di Scienza Política**. nº 2, anno XLI, agosto, Bologna: Il Mulino, 2011. p. 200.

Existem sistemas que se fundamentam basicamente com recursos públicos, como é o caso do sistema de financiamento de partidos espanhol. O financiamento público dos partidos, ainda que se conheçam seus inconvenientes, é vital e necessário para a manutenção da democracia atual. Entretanto, quando tal financiamento se embasa na representação proporcional como um critério de acesso e de divisão, por si só já deixa de ser equilibrado.[40] Na verdade, os critérios de acesso ao financiamento público não deveriam ser menores que os critérios eleitorais para o acesso às cadeiras, nem tão altos para que de fato perpetuem o sistema de partidos.[41] Já ao contrário, se os critérios de acesso ao financiamento público são muito mais altos que os critérios eleitorais, o efeito mediato provavelmente será a cristalização do sistema de partidos, com a eliminação de outras opções como alternativas reais de poder. Isso petrifica o sistema existente, gerando no eleitorado uma sensação de impotência frente a tal estrutura. Este sentimento, uma vez assumido como rotina eleitoral, provoca profundas alterações no comportamento político nos processos eleitorais, como o crescimento do "voto útil", a abstenção, e posteriormente a desafetação política, deslegitimando o sistema democrático desde as suas bases.[42]

A consequência mais relevante de um sistema de financiamento fortemente público é uma eventual dependência econômica dos partidos das subvenções estatais,[43] provocando um aumento de gastos que, além disso, contribui à sua indiferença frente ao seu escasso enraizamento na sociedade. Tampouco se pode esperar que se elimine a corrupção com a pressão sobre o financiamento irregular ou ilegal,[44] e ainda pode colaborar a gerar um gasto desproporcional e muitas vezes

---

[40] PASQUINO, G. Contro il Finanziamento Pubblico di Questi Partiti. In: PASQUINO, G.: **Degenerazione dei Partiti e Riforme Istituzionali**. Roma-Bari: Laterza, 1982. p. 59.

[41] Cf. BORRELLO, R. Il Finanziamento Pubblico dei Partiti nella Dinamica dello Stato di Democrazia Pluralista – Riflessione Generali e Caso Italiano. In: AA.VV.: **Studi in Onore di Gianni Ferrara**. vol. I, Torino: Giappichelli, 2005. p. 391 e; PINELLI, C. Le Spese Elettorali: Limiti, Controlli, Rimborsi, Sanzioni. In: D'ALIMONTE, R.; FUSARO, C. (a cura di): **La Legislazione Elettorale Italiana**. Bologna: Il Mulino, 2008. p. 256.

[42] BORRELLO, R. Op. Cit. p. 392.

[43] PIZZIMENTI, E.; IGNAZI, P. Op. Cit. p. 218 e ss.

[44] Em sentido contrário, cf. KRISTÍN BIRNIR, J. Where Are the Disgruntled Voters? Voter—Party Relations under Cartelizing Conditions. **Party Politics**. v. 16. nº 1. London: Sage, 2010. p. 29-49.

pouco responsável dos recursos por parte dos partidos, já que as subvenções estarão garantidas de todos os modos.[45]

A partir disso, pensa-se que o maior risco que existe é a evolução dos partidos a um modelo "cartel". Trata-se de uma seqüência que parte do financiamento público desmedido a favor dos partidos e que acaba no Parlamento como sinônimo da atuação partidária, e não como centro de decisões políticas. No fundo, está é a preocupação inversa a da estatalização dos partidos, já que seriam as agremiações partidárias quem monopolizariam o Estado.

Diante disso, há evidencias de que, mesmo que não existam sistemas puramente públicos de financiamento, tanto de partidos como de candidatos, o financiamento público em grandes proporções pode gerar tantos ou mais danos à democracia do que o dinheiro privado na política.[46]

Outro ponto extremamente importante e que se deve ter em mente é que, uma vez que se adotem mecanismos de financiamento público a partir do orçamento do Estado, é praticamente impossível suprimi-los.[47] Isso por si só justifica a preocupação com o tema no contexto brasileiro.

Os partidos cartel como uma ameaça do financiamento público?

A teoria dos partidos cartel elaborada por KATZ e MAIR[48] é uma das que até agora geram as maiores polêmicas dentro do financiamento público de partidos. Não se trata somente de constatar uma eventual – e quiçá quase certa – evolução dos partidos *catch-all* ao modelo cartel, mas também de reconhecer que os partidos já

---

[45] FISHER, J.; EISENSTADT, T. A. Introduction Comparative Party Finance. What is to be Done?. Party Politics. v. 10. nº 6. London: Sage, 2004. p. 621 e PIZZIMENTI, E.; IGNAZI, P. Op. Cit. p. 225-227.

[46] Ainda que a análise de Sorauf seja dos anos 90, serve para destacar que o financiamento público já não é mais considerado tão positivamente como antes, sendo em algumas vezes considerado prejudicial. Cf. SORAUF, F. J.: **Inside Campaign Finance – Myths and Realities**. USA: Yale University Press, 1992. p. 153 e ss.

[47] Cf. VON BEYME, K. Los Partidos Políticos en las Democracias Occidentales. Madrid: CIS Siglo XXI, 1986. p. 272 e NASSMACHER, K-H. The Funding of Political Parties in the Anglo-saxon Orbit. In: AUSTIN, R.; TJERNSTRÖM, M. (eds.): **Funding of Political Parties and Election Campaigns**. Stockholm: International IDEA, 2003. p. 33.

[48] Cf. KATZ, R. S.; MAIR, P. Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party. **Party Politics**. v. 1. nº 1. London: Sage, 1995. p. 5-28.

não se encontram na mesma medida separados do Estado como estavam anteriormente, ou pelo menos como se desejaria que eles estivessem.[49]

Uma condição da existência dos partidos cartel é a incorporação e continuidade de mecanismos de financiamento público de forte impacto. No entanto, não é correto afirmar que a teoria dos partidos cartel é geral e aplicável a todos os casos em que existem medidas de financiamento público. Esta conseqüência não é automática, mas sim é correto que casos assim são mais comuns em países que têm uma transferência considerável de recursos públicos para os partidos.[50]

O mais preocupante em relação ao financiamento público disponível aos partidos é que, ao final, permanentemente os coloca em uma situação de submissão frente ao aparelho estatal, que por outra parte controlam, sem que os ajude a desenvolver maneiras de estabelecer conexões com a sociedade. As consequências desse afastamento dos partidos e dos cidadãos são altamente lesivas ao sistema democrático como um todo, sendo que, por sua vez, acaba favorecendo determinados pressupostos de movimentos políticos antisistemas e de duvidosa lealdade democrática, o que é muito perigoso.[51] Por isso talvez a possibilidade de haver uma situação de partidos "cartel" possa ser um tipo de corrupção política endógena e tão importante de ser identificada quanto a corrupção política mais corriqueira que se tem notícia. E se assim for, os remédios para combater tal condição não poderão ser os mesmos, sob pena de ser ineficaz como um todo.

Os efeitos da proibição de pessoas jurídicas de realizar doações para os partidos e campanhas eleitorais no Brasil

---

[49] POGUNTKE, T. Ci Sono Prove Empiriche a Sostegno della Tesi del Cartel Party? Partiti e Società nell'Europa Occidentale. BARDI, L. (a cura di): **Partiti e Sistemi di Partito: Il Cartel Party e Oltre**. Bologna: Il Mulino, 2006. p. 105.

[50] Este esclarecimento é necessário porque há casos em que se conseguiu evitar este resultado. Cf. MELCHIONDA, E.: **Il Finanziamento della Politica**. Roma: Riuniti, 1997. p. 126-128; NASSMACHER, K-H. Major Impacts of Political Finance Regimes. In: NASSMACHER, K-H. (ed.): **Foundations for Democracy – Approaches to Comparative Political Finance**. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2001. p. 191-192; e POGUNTKE, T. Op. Cit. p. 120-121.

[51] Cf. CASTILLO, P. del. Objetivos para una Reforma de la Legislación sobre Financiación de los Partidos Políticos. In: **La Financiación de los Partidos Políticos. Cuadernos y Debates**, nº 47, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1994. p. 53.

Já dentro do panorama brasileiro, o debate sobre a possibilidade das pessoas jurídicas em participar do processo eleitoral por meio de recursos econômicos foi recentemente fomentado pelo julgamento perante o Supremo Tribunal Federal da Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.650 promovida pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, paralelamente às discussões que acompanham a eterna reforma política. Com o atual ânimo moralizador da política por parte de atores sociais e poderes do Estado, o resultado já podia ser previsto com certa antecedência, o do provimento da ação.[52] No entanto, como resultado direto disso há o vazio legislativo e uma profunda mudança no sistema de financiamento da política no Brasil, sem que se visualize um novo modelo a curto ou médio prazo. O curioso é que, observando os votos já proferidos na referida ADI, não se vislumbra uma análise profunda sobre as possíveis consequências de tal proibição, estando a argumentação em sua grande parte apoiada em princípios, conceitos abertos, elaborados para uma realidade “perfeita”, distante da atual conjuntura política que se observa.

Diante disso, é imperioso avaliar alguns dados e medir os efeitos que se seguirão a essa decisão.

Primeiramente, é importante frisar que, segundo dados do Instituto IDEA, de 170 países constantes do seu banco de dados, somente 38 proíbem doações de pessoas jurídicas – especificamente empresas - para o financiamento da política.[53] Com a decisão do STF, o Brasil se soma a um grupo ainda mais minoritário, que entende que qualquer pessoa jurídica, independentemente de qual seja, não deve participar de forma alguma do processo político. Aliado a isso, também é relevante se ter em mente que na legislação brasileira há escassas fontes de arrecadação de recursos por parte de partidos e candidatos, limitando-se a quatro: doações privadas (agora limitadas às pessoas físicas); recursos do fundo partidário; recursos do partido; e recursos próprios. Há, claramente, uma penalização dos canais de

---

[52] No momento de elaboração desse artigo, 5 ministros já haviam votado pela procedência da ação, outro pela procedência parcial, havendo somente um voto divergente. Dessa forma, o resultado da ADI já está determinado, mesmo que o julgamento ainda não tenha sido concluído.

[53] Dado disponível em <<http://www.idea.int/political-finance/question.cfm?field=248®ion=-1>> Acesso em 05.04.2014.

obtenção de recursos, resultado direto da desconfiança que normalmente pauta a relação da política com o dinheiro e a existência de casos de corrupção.

Por outro lado, também se faz presente na lei brasileira a tendência latinoamericana de vedação de fontes de arrecadação, que engloba 11 entes: governos e entidades estrangeiras; órgãos da Administração Pública direta e indireta; concessionários de serviços públicos; entes de direito privado que recebem contribuições compulsórias por lei; entidades de utilidade pública; pessoas jurídicas sem fins lucrativos que recebam recursos do exterior; entidades beneficentes e religiosas; entidades esportivas que recebem recursos públicos; organizações não governamentais que recebem recursos públicos; organizações da sociedade civil de interesse público; e entidades de classe e sindicatos.

Colocados frente a frente com as fontes permitidas, percebe-se a forte restrição dos canais de arrecadação em vigor, o que, por si só, coloca os partidos e candidatos em uma delicada situação: eleger seguir a lei e arriscar-se a não ter êxito nas urnas, ou recorrer ao financiamento irregular, para ter alguma chance de vitória, dentro de um contexto onde as eleições são altamente competitivas, relevando possíveis sanções. A decisão provavelmente passará por uma análise entre os custos e benefícios de cada opção.

Paralelamente, não é possível ignorar o comportamento das empresas no atual sistema de financiamento. Nas eleições de 2010, as maiores doadoras de recursos para comitês e diretórios, tanto nas eleições proporcionais quanto majoritárias correspondem a duas construtoras, sendo a primeira a Construtora Andrade Gutierrez, com uma doação total de R$ 64.620.000,00 nos estados de Minas Gerais e São Paulo; e a segunda a Construtora Queiroz Galvão, com doação total de R$ 61.091.020,50 nos estados do Rio de Janeiro, Paraíba, São Paulo, Paraná, Pernambuco e Rio Grande do Sul.

Independentemente da legalidade de tais valores – uma vez que constam no sistema de prestação de contas do Tribunal Superior Eleitoral – verifica-se que ambas as construtoras não doaram recursos para expressar a sua preferência eleitoral, mas sim o de ter influência no poder de qualquer opção política que vencesse as eleições. No caso da Andrade Gutierrez, as doações foram dirigidas ao PSDB, ao DEM e ao PT, e no caso da Queiroz Galvão, foram para o PMDB, PSB,

PT, PP, PDT, PSDB e o DEM. Há, indubitavelmente, um comportamento bastante reprovável por parte das empresas dentro do sistema de financiamento[54] e que permite observar que as grandes doações vêm de empresas muito pontuais, não alcançando a todas as opções políticas, mas tão somente aquelas que têm alguma chance de vitória nas urnas.[55]

Já desde o ponto de vista das campanhas, o custo de uma campanha eleitoral no Brasil também é algo desproporcional, puxando as doações de empresas cada vez mais para cima. Ainda que com dados desatualizados, David Samuels já indicava que as eleições no Brasil custavam tanto quanto nos Estados Unidos, mesmo considerando o horário eleitoral gratuito. Segundo ele, as eleições brasileiras de 1994 tiveram um custo variando entre US$ 3,5 bilhões e US$ 4,5 bilhões, sendo que as estadunidenses de 1996 custaram cerca de US$ 3 bilhões.[56] O TSE estima que os gastos da campanha eleitoral de 2006 somam aproximadamente R$ 1,5 bilhão de reais. Só os candidatos, Luiz Inácio Lula da Silva (PT) e Geraldo Alckmin (PSDB), declararam gastos respectivos de R$ 104,3 milhões e R$ 81,9 milhões[57]. A evolução das doações declaradas, em 2002, chegou a R$ 798.883.813, e em 2012 saltou para R$ 4.559.577.270. Uma diferença de 5,7 vezes a mais.[58] Se houve aumento nas doações, significa dizer que houve um aumento nos gastos de campanha, uma vez que, se um candidato gasta um valor alto, seu adversário não pensará duas vezes antes de gastar mais para superá-lo.[59]

---

[54] Dados disponíveis no site do TSE (www.tse.jus.br) e Às Claras, da Transparência Internacional (www.asclaras.org.br).

[55] Entende-se aqui que o argumento de que os partidos localizados na esquerda do espectro político não recebem grandes doações já não é mais totalmente válido. Ainda que historicamente os partidos esquerdistas sempre receberam menos doações, o fato é que o PT, ainda que tenha passado por um processo de centralização de ideologia, por estar no poder detém uma parte bastante expressiva das doações de empresas.

[56] SAMUELS, D. Money, elections and democracy in Brazil. **Latin America Politics and Society**. v. 43, n. 2, 2001. p. 30 e ss; SAMUELS, D.: **Ambition, federalism and legislative politics in Brazil**. UK: Cambridge University Press, 2003. p. 25 e ss. Mais dados referentes às eleições de 1998 e 2002 podem ser encontrados em: SAMUELS, D. Financiamento de campanhas no Brasil e propostas de reforma. In: SOARES, G. A. D.; RENNÓ, L. R. (orgs.): **Reforma Política** – Lições da Historia Recente. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 135.

[57] www.tse.jus.br. Dados constantes na prestação de contas.

[58] www.asclaras.org.br. Acesso em 07.04.2014.

[59] Nas eleições proporcionais, o pensamento lógico de um candidato pode ser explicado da seguinte forma: se ele arrecadar mais, pode não ser eleito, mas se ele arrecadar menos que o mínimo para aquele estado ou município, ele seguramente não se elegerá. O valor mínimo varia de estado a estado, sendo que, nas eleições de 2010, o mínimo menor para uma campanha a deputado federal foi no estado do Ceará (R$ 48.221,00), e o mínimo maior foi no estado do Mato Grosso (R$

Já com dados das eleições de 2014, embora o processo eleitoral ainda não tenha chego ao fim, tem-se que os 26.150 candidatos para todos os cargos pretendem gastar mais de 70 bilhões de reais (valores declarados no Tribunal Superior Eleitoral). O valor referente ao financiamento públicos por meio do fundo partidário corresponde a R$ 313.494.822,00, e por meio da dedução fiscal do horário eleitoral gratuito a aproximadamente 840 milhões de reais. São valores bastante consideráveis, mesmo para um eleitorado de 142.822.046 de votantes.[60]

Ao considerar o valor das doações gerais de 2012 no ranking nacional, somente na posição 11° é que figura uma pessoa física: Jorge Alberto Vieira Studart Gomes é empresário e político pelo PSDB, membro do Centro Industrial do Ceará, doador de R$ 2.140.000,00. A próxima pessoa física somente aparece na 23° posição da lista: Guerino Ferrarin, conhecido empresário do ramo da agricultura e pecuária do Grupo Ferrarin, doador de R$ 1.246.120,00. Tanto antes quanto depois deles, as grandes doações são feitas por empresas.[61] Do total de doações realizadas em 2010 e 2012, cerca de 11% e 22,6%, respectivamente, correspondem a doações de pessoas físicas, sendo quase todas referente ao autofinanciamento.[62]

A proibição das pessoas jurídicas de realizar doações para partidos e candidatos provavelmente gerarão dois efeitos de imediato: o primeiro é, sem dúvida, da interrupção abrupta dessa grande transferência de recursos para os partidos, deixando-os em uma situação econômica bastante delicada para o seu sustento e o sustento de suas campanhas. Sem ter esse suporte e diante da ausência de medidas objetivas em prol da diminuição do custo da vida política, os partidos não titubearão antes de recorrer às vias irregulares de financiamento. Isso porque a proibição de pessoas jurídicas não está sendo acompanhada por medidas de fomento de doações de pessoas físicas[63] – como poderia ser o abatimento fiscal

---

616.972,00). Receitas menores que esses limites se traduziam na derrota do candidato nas urnas. (http://www.excelencias.org.br/docs/custo_do_voto.pdf. p. 6-7).

[60] Dados disponíveis em <<www.tse.jus.br>>. Acesso em 16.09.2014.

[61] www.asclaras.org.br. Acesso em 07.04.2014.

[62] http://www.excelencias.org.br/docs/custo_do_voto.pdf. p. 4.

[63] Em 2010 e 2012, cerca de 92% dos recursos de pessoas físicas correspondiam à doações iguais ou superiores a R$ 1.000,00, que são geralmente de empresários que não desejam que as suas empresas apareçam nas listas de doadores, parentes de candidatos, etc. As doações de pequeno valor (menos de R$ 100,00) representam tão somente a 0,3% do financiamento eleitoral, deixando claro o afastamento do cidadão para com a política. (http://www.excelencias.org.br/docs/custo_do_voto.pdf. p. 4).

de valores doados, nem de medidas de fiscalização, comprometendo diretamente a transparência e formando um ambiente muito propício para o denominado “caixa 2”, ou o financiamento não declarado[64].

Como efeito mediato, aumentará ainda mais a percepção e a ocorrência de corrupção política, o que agrava ainda mais o descrédito e a repulsa pela classe política, já tão presentes na sociedade atual. Sublinha-se que o que se está proibindo são as doações de pessoas jurídicas lícitas e registradas, sem nenhuma providência contra as ilícitas e não declaradas.

No entanto, deve-se lembrar que tal proibição não atinge somente às empresas, mas também a qualquer pessoa jurídica, não havendo sequer a diferenciação entre uma grande empresa e uma associação sem fins lucrativos em favor de alguma demanda. Isso limita diretamente o direito de participação política daquelas organizações que legitimamente buscam influir na política, pleiteando causas que expressam um determinado grupo social. Não se cogitou na possibilidade de especificar quais seriam as pessoas jurídicas proibidas de realizar doações, generalizando a todas sem respeitar suas diferenças ou o seu real poder de influência. Surpreende-se que este debate sequer tenha sido levantado pelos Ministros do Supremo Tribunal Federal.

O alvo eram as empresas. Porém, não existiu a preocupação em destacar isso e acabou se incluindo a todas, o que certamente terá resultados a longo prazo, uma vez que afasta os cidadãos da vida pública, mais ainda do que paulatinamente já vêm sendo afastados.

Outra conseqüência frente à falta de fontes de arrecadação será o aumento gradativo e inevitável do financiamento público de partidos e campanhas, como a única solução possível, da mesma forma como ocorreu na Itália. Ignora-se o risco de trocar uma dependência econômica por outra, ou seja, a possibilidade de que os partidos deixem de depender dos recursos econômicos das empresas, mas que passem a depender dos recursos públicos para a sua sobrevivência, causando uma lenta e constante estatização das agremiações partidárias. Não se debate esse risco quando se explicam os “benefícios” do financiamento público, embora ele seja muito

[64] Concorda-se com a opinião expressa por Claudio Weber Abramo, da Transparência Brasil. http://www.excelencias.org.br/docs/custo_do_voto.pdf. p. 12.

presente e bastante evidente em países como a Espanha, que conta com níveis altíssimos de financiamento público - beirando os 90% -, provocando uma estrita subordinação dos partidos aos recursos públicos, bem como uma petrificação preocupante no sistema de partidos.[65]

A proibição de doações vindas desde as pessoas jurídicas, por si só, pouco ou nada colaborará para a situação atual do financiamento político no Brasil. Sistemas extremamente proibitivos têm grande probabilidade de serem ineficazes, tendo isso ocorrido em países com democracia robusta, como os Estados Unidos. É ingênuo pensar que tão só pela proibição de doações licitamente realizadas, tais recursos não chegarão aos cofres dos partidos e candidatos. Olvidou-se que dinheiro é um elemento deveras complicado de conter, sendo como a água: fecha-se um canal, abrem-se à força outros dez.

Conclusão: os verdadeiros problemas no sistema de financiamento de campanhas na legislação brasileira

É comum que se realizem reformas à legislação referente ao financiamento político a partir de medidas muito pontuais, provocadas geralmente por algum escândalo e que preenchem uma lacuna para criar outras. O Brasil não seria exceção disso. Deve-se admitir que as últimas soluções implementadas pecam com frequência por uma excessiva generalidade[66] e de uma falta de coerência sistemática[67] fruto, em muitas ocasiões, de múltiplas intervenções por parte do Poder Judiciário. Nesse marco, as modificações na legislação eleitoral brasileira são constantes, formando uma verdadeira “colcha de retalhos”, o que abre espaço para que os partidos, sob o pretexto de dar uma solução ao problema em concreto, consigam lentamente fechar o sistema para maximizar as vantagens disponíveis,

---

[65] Para uma análise detalhada do sistema espanhol, cf. PAJARES MONTOLIO, E.: **La Financiación de las Elecciones**. Madrid: Congreso de los Diputados, 1998. p. 33 e ss; CORTÉS BURETA, P.: **Recursos Públicos y Partidos Políticos***:* Balances y Perspectivas de Reforma. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2003. p. 160 e ss.

[66] SCARROW, S. E. Explaining Political Finance Reforms: Competition and Context. **Party Politics**. v. 10. nº 6. Sage, London, 2004. p. 653-655. Em matéria de financiamento político, é frequente que os partidos não apóiem a atitude de “quanto mais, melhor” (inclusive porque ante de uma reforma não está claro quem será o verdadeiro beneficiário), mas a tendência será sempre a de apoiar o aumento dos ingressos ou de limitar seus beneficiários.

[67] FISHER, J.; EISENSTADT, T. A. Op. Cit. p. 623.

muito mais do que de fomentar a igualdade de oportunidades para o acesso às funções públicas, ou de proteger a livre formação de opinião dos eleitores, evitando que grupos econômicos poderosos exerçam influência nas políticas estatais, ou até de assegurar que os atores políticos sejam independentes na sua atuação.[68] Essa tendência se observa não só na normativa referente ao financiamento, mas também no registro de partidos e na propaganda eleitoral.

Não se trata diretamente dos reais problemas do sistema de financiamento, embora eles já estejam bem identificados. Sem mudanças profundas e repentinas no sistema e com apenas alguns ajustes, os custos de uma reforma na lei seriam bastante menores e atenderiam muito mais aos preceitos da democracia.

Um dos pontos neurálgicos é, sem dúvida, a ausência de um limite nominal nas doações de pessoas físicas e jurídicas. Como já dito, as pessoas físicas que realizam doações são grandes empresários ou políticos que se autofinanciam,[69] com considerável patrimônio declarado e com forte poder de influência no processo eleitoral. O limite máximo de 10% para as doações de pessoas físicas favorecem sobremaneira a estas expressivas doações de pessoas abastadas, afastando os cidadãos de situação econômica mais corriqueira a participar da política por este canal. A cada processo eleitoral nota-se um importante decréscimo no número de pessoas físicas com rendimentos regulares ou mais modestos que realizam doações, abrindo-se ainda mais espaço para as pessoas de classes mais favorecidas e para as empresas, também beneficiadas por um limite de 2% sobre o faturamento bruto obtido no ano anterior. Claro está que 2% de uma grande construtora não corresponde ao mesmo montante que os 2% de um empresa de médio ou pequeno porte, gerando, por si só, uma diferença abismal entre a extensão da permissão legal de contribuir com doações. O mesmo raciocínio pode ser aplicado pode ser aplicado às pessoas físicas e o limite de 10%. Contudo, cabe ressaltar que limites nominais muito ajustados e desconexos da realidade também

---

[68] BALMELLI, T.: Op Cit. p. 24-25.
[69] Aqui se faz menção do teor da resolução n° 23.406/2014 do Tribunal Superior Eleitoral, que limita o autofinanciamento a 50% do patrimônio informado à Receita Federal nas eleições de 2014, regra esta que novamente não atende ao principio da igualdade entre os competidores eleitorais, considerando as expressivas diferenças econômicas entre os candidatos.

carecerão de efetividade, já que o efeito é o mesmo que o das estritas proibições no sistema.[70]

Outro item que colabora muito com a instabilidade do sistema de financiamento e o gasto desmesurado de recursos econômicos é a ausência de um mecanismo de cálculo para o limite máximo de gastos dos partidos e candidatos. Não há como atribuir qualquer tipo de eficácia para o art. 17-A constante na Lei n° 9.504/97, uma vez que deixar a critério dos atores políticos os seus próprios limites é o mesmo de não estabelecer limite algum. Essa lacuna contribui diretamente para o encarecimento das campanhas e para a dependência de partidos e candidatos dos recursos econômicos vindos das grandes empresas.

O cerne da questão é, definitivamente, a transparência do financiamento de partidos e candidatos, algo que é marginalizado nas discussões sobre o tema. O financiamento corrupto ainda prevalecerá pela falta ou ineficácia dos mecanismos de controle, tanto pela opacidade quanto pela ocultação de dados. Não obstante, não é suficiente que exista um sistema de controle. Com o desenvolvimento de conceitos como o de *accountability*, a transparência deve contar com um sistema simplificado e de fácil divulgação, porque introduzir ferramentas que acabam dificultando o acesso aos dados por parte do público é algo muito pouco eficaz frente aos objetivos que se perseguem.[71]

É fato que a maioria dos países de democracia ocidental conta com mecanismos de controle, geralmente fruto de reformas legislativas pouco reflexivas sobre como realizar este controle, como também é o caso do Brasil. Pode-se sustentar que há muitas leis para tão pouco controle.[72]

Devido a isso, o desafio principal dos sistemas democráticos é justamente conciliar a necessidade de financiamento sem que isso facilite a venda de políticas

---

[70] Cite-se a proposta de lei elaborada pelo Movimento de Combate à Corrupção, Eleições Limpas, que sugere um limite nominal de R$ 700,00 por pessoa física (http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/445932-MOVIMENTO-DE-COMBATE-A-CORRUPCAO-ELEITORAL-LANCA-PROPOSTA-DE-REFORMA-POLITICA.html). Ainda que torne mais igual as regras de doações privadas, esse valor não terá o condão de resolver o problema ou afastar a incidência de financiamento irregular, uma vez que é um montante quase irrisório. Um valor mais alto – como R$ 5.000,00 reais – teria mais efetividade e atenderia mais à realidade.

[71] VILLORIA MENDIETA, M.: **La Corrupción Política***.* Madrid: Sintesis, 2006. p. 238-239.

[72] PINTO-DUSCHINSKY, M. Financing Politics: A Global View. **Journal of Democracy**. nº 4, vol. 13, oct. Washington: John Hopkins University Press, 2002. p. 80-81.

aos doadores. O financiamento de partidos e de campanhas é uma peça fundamental para determinar a direção da sua conduta. Tal decisão pode influir no resultado das urnas, e não é igual se estas forças políticas recebem periodicamente uma quantidade considerável de contribuições de pequeno valor ou se recebem poucas doações, mas de elevado valor.[73] Esses aspectos devem ser detalhadamente avaliados no momento da elaboração das regras sobre o financiamento dos partidos.[74] A transparência deve ser a base do sistema, e essa, aliada a um correto e equilibrado sistema de sanções determinará que os mecanismos de controle previstos sejam eficazes.[75] Se não é assim, qualquer intervenção legislativa no tema pode não ter efeito algum.

A transparência, por outra parte, tem um custo, em primeiro lugar um custo econômico, tanto para as organizações partidárias quanto para os organismos públicos que realizam esse controle. Também pode ter um custo político, enquanto afete a confiança que a sociedade deposita nas formações políticas, eliminando pouco a pouco o interesse de entes privados em geral em fazer doações. E, em todo caso, nunca se pode garantir, mais bem o contrário, que a transparência seja capaz de evitar os escândalos políticos em torno às finanças dos partidos.[76] Porém, em prol de um bem muito maior, a defesa da legitimidade democrática do sistema, e da própria igualdade de condições na competição eleitoral, deve-se buscar incessantemente uma *accountability* satisfatória, que permita ao cidadão ter conhecimento suficiente sobre a opção política de sua preferência, bem como possibilite aos poderes públicos sancionar as infrações. Só dessa forma o eleitor poderá penalizar os ruins e premiar os bons por meio das urnas.

---

[73] WEBER, M.: **Economía y Sociedad I**: Teoría de la Organización Social. México: Fondo de Cultura Económica, Derechos Fundamentales, 1944. p. 301.

[74] Para WARE, em um sistema ideal, deveria se atender simultaneamente a três aspectos. O primeiro se refere a fornecer aos partidos os recursos suficientes para que estabeleçam conexões com os votantes. Além disso, deve-se fazer com que a arrecadação de recursos não seja a principal atividade de tais organizações, dando-os ao mesmo tempo certo grau de autonomia em relação com os grupos de interesses. Enfocando tais objetivos, o autor sugere que tenham informes públicos das contribuições para os partidos políticos e candidatos e seus gastos, junto com a proibição de contribuições de determinadas fontes, aquisição de alguns serviços e a limitação de alguns tipos de gastos, completando com medidas de financiamento público. (WARE, A. Conclusions. Op. Cit. p. 234-235).

[75] BALMELLI, T.: Op Cit. p. 382-385.

[76] FISHER, J.; EISENSTADT, T. A. Op. Cit. p. 621.

Os benefícios da "accountability", aliados com a publicidade de dados e eleitores informados, possuem uma eficácia muito maior do que uma legislação restritiva ou proibitiva que acaba, indiretamente, conduzindo todo o sistema para a corrupção. A política brasileira não permite mais que a ingenuidade bloqueie a visão do atual panorama, sob pena de sacrificar as bases da própria democracia.

Referências Bibliográficas

ALEXANDER, H. E. Money and Politics: Rethinking a Conceptual Framework. In: ALEXANDER, H. E. (ed): **Comparative Political Finance in the 1980´s**. UK: Cambridge University Press, 1989. p. 9-23.

BALMELLI, T.: **Le Financement des Partis Politiques et des Campagnes Électorales: Entre Exigences Démocratiques et Corruption**. Suisse: Universitaires Fribourg, 2001.

BLANCO VALDÉS, R. L.: **Las Conexiones Políticas: Partidos, Estado, Sociedad**. Madrid: Alianza Editorial, 2001.

BORRELLO, R. Il Finanziamento Pubblico dei Partiti nella Dinamica dello Stato di Democrazia Pluralista – Riflessione Generali e Caso Italiano. In: AA.VV.: **Studi in Onore di Gianni Ferrara**. vol. I, Torino: Giappichelli, 2005. p. 367-392.

CASTILLO VERA, P. del: **La Financiación de Partidos y Candidatos en las Democracias Occidentales**. Madrid: CIS Siglo XXI, 1985.

_____. La Financiación Pública de los Partidos en España. **Revista de Derecho Político**. nº 22. Madrid: UNED, 1986. p. 149-174.

_____. Objetivos para una Reforma de la Legislación sobre Financiación de los Partidos Políticos. In: **La Financiación de los Partidos Políticos. Cuadernos y Debates**, nº 47, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1994. p. 53-64.

CORTÉS BURETA, P.: **Recursos Públicos y Partidos Políticos***:* Balances y Perspectivas de Reforma. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2003.

ESPARZA MARTÍNEZ, B. Estructura y Funcionamiento Democrático de los Partidos Políticos Españoles. **Revista de las Cortes Generales**, nº 43, 1º cuatrimestre, Madrid, 1998. p. 87-161.

FISHER, J.; EISENSTADT, T. A. Introduction Comparative Party Finance. What is to be Done?. **Party Politics**. v. 10. nº 6. London: Sage, 2004. p. 619-626.

GARCÍA LAGUARDIA, J. M. La Financiación Política en América Latina. In: AA.VV.: **Derecho Constitucional para el Siglo XXI** – Actas del VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, Tomo II. Sevilla: Thompson – Aranzadi, 2006. p. 2625-2646.

http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/445932-MOVIMENTO-DE-COMBATE-A-CORRUPCAO-ELEITORAL-LANCA-PROPOSTA-DE-REFORMA-POLITICA.html

http://www.excelencias.org.br/docs/custo_do_voto.pdf. Acesso em 16.09.2014.

http://www.idea.int/political-finance/question.cfm?field=248®ion=-1

KATZ, R. S.; MAIR, P. Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party. **Party Politics**. v. 1. nº 1. London: Sage, 1995. p. 5-28.

KRISTÍN BIRNIR, J. Where Are the Disgruntled Voters? Voter—Party Relations under Cartelizing Conditions. **Party Politics**. v. 16. nº 1. London: Sage, 2010. p. 29-49.

LEIBHOLZ, G.: **Problemas Fundamentales de la Democracia Moderna**. Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1971.

MELCHIONDA, E.: **Il Finanziamento della Politica**. Roma: Riuniti, 1997.

MEZZETTI, L. Finanziamento e Condizionamiento del Partito Político. In: AA.VV.: **Anuario 2008: Partiti Politici e Società Civile a Sessant'anni dall'entrata in Vigore della Costituzione** – Atti del XXIII Convegno Annuale Alessandria, 17-18 Ottobre, 2008. Napoli: Jovene, 2009. p. 111-176.

MILYO, J. The Political Economics of Campaign Finance. **The Independent Review**. v. III. nº 4, [s.l.] 1999. p. 537-547.

MORODO, R.; MURILLO DE LA CUEVA, P. L.: **El Ordenamiento Constitucional de los Partidos Políticos**. 1º ed. UNAM – Instituto de Investigaciones Jurídicas, Derechos Fundamentales, 2001.

MURAYAMA, C. Dinero, Medios y Elecciones. **Revista Nexos**, nº 331, julio, 2005. <http://www.nexos.com.mx/articulos.php?id_article=429&id_rubrique=150> Acesso em 23.05.2014.

NASSMACHER, K-H. Major Impacts of Political Finance Regimes. In: NASSMACHER, K-H. (ed.): **Foundations for Democracy – Approaches to Comparative Political Finance**. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2001. p. 181-196.

PAJARES MONTOLIO, E.: **La Financiación de las Elecciones**. Madrid: Congreso de los Diputados, 1998.

PASQUINO, G. Contro il Finanziamento Pubblico di Questi Partiti. In: PASQUINO, G.: **Degenerazione dei Partiti e Riforme Istituzionali**. Roma-Bari: Laterza, 1982. p. 45-72.

PETER SCHNEIDER, H. Los Partidos Políticos y el Dinero: Problemas Actuales de la Financiación de los Partidos. **Revista de las Cortes Generales**, nº 36, 3º cuatrimestre, Madrid, 1995. p. 220-235.

PIERRE, J.; *et al*. State Subsidies to Political Parties: Confronting Rhetoric with Reality. **West European Politics**. vol. 23. nº 3, jul, London: Frank Cass Press, 2000. p. 1-24.

PINELLI, C. Le Spese Elettorali: Limiti, Controlli, Rimborsi, Sanzioni. In: D'ALIMONTE, R.; FUSARO, C. (a cura di): **La Legislazione Elettorale Italiana**. Bologna: Il Mulino, 2008. p. 233-258.

PINTO-DUSCHINSKY, M. Financing Politics: A Global View. **Journal of Democracy**. nº 4, vol. 13, oct. Washington: John Hopkins University Press, 2002. p. 69-86.

PIZZIMENTI, E.; IGNAZI, P. Finanziamento Pubblico e Mutamenti Organizzativi Nei Partiti Italiani. **Rivista Italiana di Scienza Política**. nº 2, anno XLI, agosto, Bologna: Il Mulino, 2011. p. 199-231.

POGUNTKE, T. Ci Sono Prove Empiriche a Sostegno della Tesi del Cartel Party? Partiti e Società nell'Europa Occidentale. BARDI, L. (a cura di): **Partiti e Sistemi di Partito: Il Cartel Party e Oltre**. Bologna: Il Mulino, 2006. p. 103-122.

SAMUELS, D. Money, elections and democracy in Brazil. **Latin America Politics and Society**. v. 43, n. 2, 2001. p. 27-48.

_____: **Ambition, federalism and legislative politics in Brazil**. UK: Cambridge University Press, 2003.

_____. Financiamento de campanhas no Brasil e propostas de reforma. In: SOARES, G. A. D.; RENNÓ, L. R. (orgs.): **Reforma Política** – Lições da Historia Recente. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 133-153.

SANTANO, A. C.; SALGADO, E. D. Los partidos políticos y sus nuevos desafíos en la democracia moderna: Existe realmente una crisis de partidos?. **Opus Magna Constitucional**. Tomo VIII. Guatemala: Corte Constitucional de Guatemala – Instituto de Justicia Constitucional, 2013. p. 137-162.

_____: **O Financiamento da Política**. Teoria geral e experiências do Direito Comparado. Curitiba: Íthala, 2014.

SCARROW, S. E. Explaining Political Finance Reforms: Competition and Context. **Party Politics**. v. 10. nº 6. Sage, London, 2004. p. 653-675

SORAUF, F. J.: **Inside Campaign Finance – Myths and Realities**. USA: Yale University Press, 1992.

VAN BIEZEN, I. Political Parties as Public Utilities. **Party Politics**. v. 10. nº 6. London: Sage, 2004. p. 701-722.

VILLORIA MENDIETA, M.: **La Corrupción Política**. Madrid: Sintesis, 2006.

WARE, A. Conclusions. In: BURNELL, P., WARE, A. (eds.): **Funding Democratization**. UK: Manchester University Press, 1998. p. 229-243.

WEBER, M.: **Economía y Sociedad I**: Teoría de la Organización Social. México: Fondo de Cultura Económica, Derechos Fundamentales, 1944.

www.asclaras.org.br

www.tse.jus.br

ATENDIMENTO AOS INTERESSES MINORITÁRIOS NO CONGRESSO NACIONAL: UMA QUESTÃO QUANTITATIVA?

Arthur de Oliveira Calçada Costa
Lucas Paulo da Silva Santos
DOI 10.11117/9788565604536.03

RESUMO: A criação do Estado, com todos os seus aparatos estruturais, políticos e econômicos, possui, em tese, como objetivo substancial, atender às necessidades de sua população. A palavra política origina-se do grego, *politikós*, e significa a arte de governar para o bem comum. O presente artigo procura compreender esta arte, sobretudo, na esfera que diz respeito ao atendimento das necessidades dos grupos minoritários. Para tanto, analisaremos como ocorre o embate no sistema político estatal brasileiro referente ao atendimento das reivindicações dos citados grupos, sobretudo em termos quantitativos. Levando em consideração a representatividade de tais grupos minoritários, bem como analisar alguns projetos de leis que visam atender tais reivindicações.

PALAVRAS-CHAVE: Minorias; representatividade no Congresso Nacional; política; bancadas.

ABSTRACT: The creation of the State and its economical, structural and political devices has as its substancial purpose, theoretically, the attendance of the people's needs. The word "politics" is original from the greek term *politikós*, and means the art of governing for the commonwealth. This article intends to provide a better understanding of this art, mostly in which concerns to the fulfilling of minorities needs. In order to achieve such goal, we will analyse how the debate about the attendance to the minorities requests is led in the Brazilian political system, especially in terms of numbers of the minorities' representation in Congress, by studying the legislative process of two different acts.

KEY-WORDS: Minorities; representative system; Congress; politics.

INTRODUÇÃO

Os movimentos sociais ocorridos no Brasil a partir de junho de 2013 levaram à reflexão diversos setores da sociedade civil, no intento de compreender as razões e os anseios que moveram a ação dos envolvidos nas manifestações. Diversos eventos ocorreram – muitos deles de maneira espontânea, desprovidos de qualquer pauta específica de reivindicações e movidos, geralmente, por uma revolta genérica contra fatores de conteúdo vasto, como a “corrupção”, e por clamores suscitados em prol de “mais saúde”, “mais segurança” e “mais educação”.

As reivindicações acima mencionadas tratam de valores essenciais a toda e qualquer sociedade. Estes valores dizem respeito a fins *mediatos* do corpo social. Os fins *imediatos* seriam os meios através dos quais se promoveria a educação, a saúde e a segurança: construção de novas escolas, criação de um plano de carreira para médicos e o aumento do efetivo de policiais militares (não se questiona aqui o mérito ou a eficiência destas medidas para o alcance dos valores supracitados, mas elas foram aqui mencionadas a critério meramente exemplificativo, a fim de se demonstrar o que seriam reivindicações *imediatas* – e *objetivas*).

Neste sentido, outras manifestações foram veiculadas e promovidas por entidades da sociedade civil, de forma organizada e coordenada. Estas entidades foram capazes de articular manifestações com uma pauta de reivindicações bem definidas, que obtiveram êxito – ou, pelo menos, se mostraram mais suscetíveis ao êxito ou aptas a promover uma série de negociações com o poder público, como foi o caso do Movimento Passe Livre liderado no estado de São Paulo (nesta ocasião, a manutenção do custo da tarifa relativa à passagem de ônibus em São Paulo foi a medida reivindicada – e atendida) e o de diversas mobilizações sindicais (cujas reivindicações dizem respeito, geralmente, a melhorias das condições de trabalho e a aumento de salário), respectivamente.

Em meio a este clima de manifestações – o que, de forma generalizada, levou os brasileiros a adotar uma postura mais ativa (no que diz respeito à participação no processo democrático) e mais crítica (em relação ao papel e atuação dos órgãos representativos) –, e, movidos por inquietações decorrentes das incessantes e acaloradas discussões realizadas em sala de aula, os autores deste artigo foram levados a se questionarem a respeito do papel das entidades representativas em

relação ao atendimento aos anseios sociais. O interesse em compreender os mecanismos pelos quais os diversos segmentos de uma sociedade plural conseguem fazer com que suas legítimas reivindicações sejam atendidas foi o que nos moveu a abordar o tema neste estudo.

Por razões metodológicas, optamos por investigar na esfera do Poder Legislativo – no âmbito Federal – as respostas dadas às diversas reivindicações realizadas pelas várias entidades da sociedade civil desde o advento da nova ordem constitucional. A pesquisa será realizada, portanto, em torno de leis, escolhidas aleatoriamente, que tenham sido publicadas com a proposta de atender a reivindicações de grupos minoritários, e o objetivo do trabalho é averiguar a ocorrência de uma circunstância específica – objeto de nossa hipótese – que possa, de alguma maneira, ter interferido na elaboração de espécies normativas destinadas a suprir demandas de minorias.

Assim, a dúvida que move o presente trabalho é a seguinte: *em que medida a representação das minorias no Congresso Nacional, em termos quantitativos, colabora para que as reivindicações destes grupos minoritários sejam atendidas?*

Parece-nos, a princípio, que a promulgação de diplomas destinados a atender às reivindicações das minorias depende da existência de grupos parlamentares quantitativamente significativos. Em outras palavras, consideramos, *a priori*, que a aprovação e a promulgação de leis destinadas a atender aos anseios das minorias se relacionam de forma direta com a quantidade de parlamentares que apoiam estes grupos minoritários.

Para avaliarmos objetivamente a relevância de uma representatividade quantitativa das minorias para a consecução da aprovação de normas legais que atendam às suas reivindicações, compararemos duas leis cujas disposições atendam aos interesses de uma *minoria* e de uma *maioria*, respectivamente, com o objetivo de averiguar se, por trás da aprovação destas leis, atuaram em prol dos seus respectivos interesses grupos quantitativamente significativos. Feita esta análise, passaremos à observação dos resultados obtidos.

1. BREVE ABORDAGEM SÓCIO-HISTÓRICO-CONSTITUCIONAL

Antes de partir para o objeto de análise deste trabalho, julgamos de grande relevância para a compreensão do tema realizar um sucinto apanhado histórico da formação social do Brasil e do constitucionalismo brasileiro. A exposição destes elementos – ainda que de modo menos prolongado – será útil para que se possa vislumbrar o progresso alcançado no que diz respeito à institucionalização e à efetividade de direitos fundamentais – embora certamente ainda haja muito a ser conquistado nestes termos –, bem como será possível perceber, ao longo da história, como o Estado lidou com as minorias e suas reivindicações.

Muitos dos traços característicos da sociedade brasileira atual são resquícios de eventos ocorridos desde o início da exploração colonial. José Afonso da Silva, ao falar do sistema de capitanias hereditárias, explica que

> [d]as doze capitanias, poucas prosperaram, mas serviram para criar núcleos de povoamento dispersos e quase sem contato uns com os outros, contribuindo para a formação de centros de interesses econômicos e sociais diferenciados nas várias regiões do território da colônia, o que veio repercutir na estruturação do futuro Estado brasileiro.[77]

Esta fragmentação político administrativa foi o elemento que ocasionou – e condicionou – o fator real de poder que estruturou a administração imperial e que, até hoje, não desapareceu, de todo, da realidade brasileira: o coronelismo. Neste sentido, Oliveira Vianna é bastante incisivo na descrição das conseqüências do coronelismo para a sociedade brasileira.

O ilustre autor assevera que o isolamento dos núcleos de povoamento e o fenômeno do coronelismo favoreceram o esfacelamento da consciência comum e do senso de coletividade do povo brasileiro. Ele afirma que o fato de os moradores das comunidades, desprovidos das mais básicas necessidades, não terem ninguém (além dos coronéis) a quem recorrer em busca de auxílio – e o fato de somente pelos coroneis serem atendidos em suas reivindicações – desencorajaram a mobilização social das comunidades, e fez com que os indivíduos se habituassem a não se unirem com a finalidade de conquistar benefícios que se estenderiam a toda

---

[77] SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional** Positivo. 36.ª Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2013, p. 71.

a comunidade, mas a pedirem, individualmente, tudo aquilo de que precisassem ao coronel.[78]

O início do constitucionalismo brasileiro, propriamente dito, dá-se em 1824, com a primeira constituição do Império. Tendo em vista a existência de uma elite latifundiária e intelectual no Brasil, a necessidade de centralização do poder[79] teve de se adequar às exigências impostas por estas elites, movidas pelos novos ideais políticos europeus – dentre eles, o do constitucionalismo[80]. Segundo a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, não havia sociedade que pudesse se afirmar livre sem que possuísse uma Constituição que garantisse o liberalismo através de uma declaração de direitos, e a separação das funções do Estado. Assim, a Constituição imperial de 1824 logrou êxito em adequar as necessidades do governo – centralização do poder e enfraquecimento dos poderes locais – às exigências da elite[81].

À época do regime constitucional de 1824 – e até meados do século XX – a corrente jusfilosófica dominante era o *positivismo jurídico*. Interpretava-se o ordenamento a partir dos pressupostos do cientificismo – protetores da segurança jurídica, da certeza nas relações –, e o fundamento de validade da lei era nada mais que a observância ao devido processo legislativo: o que se verificava, ao tempo, era um *dogmatismo legal* (princípio da legalidade) e uma *estatalidade legal* (monopólio estatal da produção de leis)[82].

Esses valores são marca do constitucionalismo liberal, marcado pelo absenteísmo estatal e pelo império da lei, e tiveram por escopo a proteção dos

---

[78] OLIVEIRA VIANNA, Francisco José de. **Instituições políticas brasileiras**. Rio de Janeiro: Record, 1974. pp. 172 e segs.

[79] Centralização esta visada pelo governo imperial, a fim de retomar o controle sobre as localidades dominadas por coroneis.

[80] Neste sentido, Canotilho afirma que "**[c]onstitucionalismo** é a teoria (ou ideologia) que ergue o princípio do governo limitado indispensável à garantia dos direitos em dimensão estruturante da organização político-social de uma comunidade". A título de aprofundamento no assunto, *vide* CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. Coimbra: Edições Almedina, 2003.

[81] Neste sentido, Antônio Carlos Wolkmer compreende que a referida adequação entre os interesses da burguesia e as aspirações do governo é um elemento presente em todas as ordens constitucionais brasileiras desde então, e é enfático ao afirmar que "[o] constitucionalismo brasileiro nunca deixou de ser o contínuo produto da conciliação-compromisso entre o patrimonialismo autoritário e o liberalismo burguês conservador." *In* WOLKMER, Antônio Carlos. **História do direito no Brasil**. Rio de Janeiro: Forense, 2003, p. 116.

[82] BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional contemporâneo**. Saraiva: São Paulo, 2010, pp. 243 e segs.

direitos individuais[83]. Wolkmer afirma que a filosofia republicana positivista, o liberalismo e o formalismo, a incoerência entre o Brasil legal e o Brasil real serviram para a manutenção dos interesses da elite[84].

Durante o período imperial, ocorreu o declínio da atividade escravocrata formalizada. Gradual e lentamente, por meio de diplomas legais, a exploração da mão-de-obra escrava foi sendo desencorajada até que, em 1888, foi definitivamente abolida do ordenamento jurídico brasileiro, pela sanção da Lei Áurea. Seria possível considerar a assinatura da Lei Áurea, sem receios, um mecanismo institucional que serviu de garantia ao direito à liberdade de uma minoria étnica; não se olvida aqui, no entanto, dos interesses[85] do mercado interno e internacional que essa lei visou a atender, lembrando também da falta de amparo institucional no que diz respeito à reinserção social daqueles escravos quando da sua libertação *formal*.

Durante as primeiras décadas do século XX – em especial, durante a década de 30 – o Brasil passou por mudanças institucionais significativas no que diz respeito ao atendimento aos anseios de grupos minoritários. Trata-se do período de influência do constitucionalismo social[86], em que o Brasil foi marcado no tempo pelo enfraquecimento do coronelismo e pelo fim da política dos governadores. Neste período, foi criado o Ministério do Trabalho e o Código Eleitoral de 1932, que instituiu o voto feminino. Tais mudanças se consolidaram na ordem constitucional seguinte, instituída em 1934.

No entanto, em que pesem os avanços trazidos pelo constitucionalismo social, tem-se que a Constituição de 1988 foi implacável no que diz respeito à consagração de direitos fundamentais em seu texto, muitos deles correspondentes consistentes em respostas a reivindicações populares – e, nesse sentido, também de grupos minoritários. Foi no período da redemocratização, pós-regime militar, que o Estado brasileiro teve seus líderes inspirados pelos valores do Estado

---

[83] CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. Coimbra: Edições Almedina, 2003, ps. 51 e segs.
[84] WOLKMER, Antônio Carlos. **História do Direito no Brasil**. Rio de Janeiro: Forense, 2003, pp. 73 e segs.
[85] A esse respeito, *vide* PRADO JR., Caio. **Formação do Brasil contemporâneo: colônia**. São Paulo: Brasiliense, 2008, ps. 269 e segs.
[86] Sobre o tema, *vide* CANOTILHO, J.J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. Coimbra: Edições Almedina, 2003, ps. 51 e segs.

Constitucional de Direito, e, no ímpeto da construção desse ideal, promulgaram a Constituição Cidadã, em 5 de Outubro de 1988.

A derrocada da corrente juspositivista – em face das atrocidades cometidas em nome da lei durante a II Guerra Mundial – deu espaço à corrente jusfilosófica que se convencionou denominar *pós-positivismo*. Esta linha de pensamento consiste no marco filosófico da nova ordem constitucional a que aderiu a maioria dos Estados de Direito ocidentais, e visa à superação do mero formalismo legal, abstraído e alheio à realidade social – e cultuado pelo positivismo jurídico do século XIX e início do século XX – para conciliar os valores da segurança jurídica e da justiça na aplicação do direito, visando à efetividade dos direitos fundamentais. Luís Roberto Barroso explica que

> [a] doutrina pós-positivista se inspira na revalorização da razão prática, na teoria da justiça e na legitimação democrática. Nesse contexto, busca ir além da legalidade estrita, mas não despreza o direito posto; procura empreender uma leitura moral da Constituição e das leis, mas sem recorrer a categorias metafísicas. No conjunto de ideias ricas e heterogêneas que procuram abrigo nesse paradigma em construção, incluem-se a reentronização dos valores na interpretação jurídica, com o reconhecimento de normatividade aos princípios [...].[87]

O Estado brasileiro, a partir de então, institucionalizou a proteção a diversos valores ínsitos à nova concepção de Constituição – dentre eles, o conceito de democracia como vontade de todos (e não mais como vontade geral) e, consequentemente, a defesa dos grupos minoritários contra as decisões majoritárias que viessem a violar direitos fundamentais daqueles grupos. Neste sentido, assevera Luiz Guilherme Marinoni:

> Surge, então, o Estado preocupado com as questões sociais que impedem a "justa" inserção do cidadão na comunidade. Com ele explodem grupos orientados à proteção de setores determinados, que nessa linha passam a fazer pressão sobre o legislativo, visando leis diferenciadas.[88]

Pode-se afirmar, portanto, que a Constituição de 88 procurou ser atenciosa para com os anseios da sociedade plural que rege. Além da instituição das eleições diretas, em resposta ao clamor social do movimento *Diretas Já!*,exemplo

---

[87] BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional contemporâneo**.Saraiva: São Paulo, 2010, pp. 249-250.

[88] MARINONI, Luiz Guilherme. **Teoria Geral do Processo**. 7ª Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais,2013, p. 41

emblemático é o capítulo VIII, do Título VIII do texto da Carta Magna, que trata especificamente dos Índios, o que demonstra a preocupação da Constituição Cidadã em promover a proteção das minorias.

Finda esta etapa, passamos à análise do objeto de estudo específico deste trabalho.

2. COMPOSIÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL

Como mencionado alhures, o referido trabalho tem como objetivo precípuo analisar a composição do Congresso Nacional, bem como os grupos sociais e os setores econômicos representados pelos legisladores, tendo em vista avaliar os anseios dos grupos sociais e seus respectivos atendimentos. Para tanto, faz-se necessário, preliminarmente, compreender as divisões ideológicas presentes no Congresso Nacional.

Como é cediço, o Congresso Nacional brasileiro é dividido primeiramente por partidos políticos. Estes partidos, por sua vez, possuem alianças que geralmente os caracterizam por um eixo de atuação acerca das diversas propostas legislativas, distintiva da forma mais simples como posição e oposição. Entretanto, a divisão mais intensa existente no Congresso Nacional se dá mediante as frentes parlamentares.

Estas são formadas por aglomerações de parlamentares que possuem uma mesma “bandeira”, ou seja, mesmo objetivo ou semelhança nos seus desígnios parlamentares, tais como educação, saúde, agronegócio, movimentos sociais diversos, entre outros.

Cumpre salientar que as frentes parlamentares são comumente chamadas de bancadas, tanto pela mídia como pelo próprio Parlamento. Entretanto, a diferença substancial entre bancada e frente parlamentar é que esta pode abarcar várias daquelas, desde que possuam objetivos semelhantes.[89]

Salienta-se que a utilização da palavra “bancada” possui dois significados diferentes na política nacional. Como mencionado acima, pode ser a aglomeração de parlamentares de partidos diferentes em prol de um mesmo objetivo – como é

---

[89] Disponível em < http://www.camara.gov.br/internet/deputado/frentes.asp > Acesso em: 20 de maio de 2014, às 15h32min.

evidenciado com a bancada evangélica, ruralista, sindical, bancária etc. – ou pode significar a composição parlamentar relativa ao partido político pertencente – como a bancada do PT, PSDB, PMDB, PV, entre outros. Compreende-se, portanto, que o termo pode ser utilizado em sentido *suprapartidário*, no que diz respeito ao primeiro caso; bem como de forma *partidária*, concernente à segunda elucidação. Para os fins acadêmicos proposto pelo referente artigo, o termo “bancada” será utilizado conforme a primeira explicação.

2.2 Financiamento eleitoral e representação majoritária: o contexto histórico-institucional, a Bancada Ruralista e o Novo Código Florestal

Para uma melhor compreensão acerca das formações das bancadas, é fundamental intuir precipuamente como se deu seu processo de criação. Para tanto, é necessário entender o processo eleitoral brasileiro.

Dessa forma, iremos analisar, de forma bastante sintética, como se deu esse processo no curso da história brasileira.

A primeira Constituição do país, outorgada pelo imperador Dom Pedro I, em 1824, possuía uma série de requisitos para o cidadão se eleger, bem como para votar, segmentando de forma absolutamente clara o processo eleitoral. Quanto mais alto o cargo a que pretendia candidatar-se, maior deveria ser a renda do indivíduo, de modo que, somente homens com alto poder aquisitivo tinham a possibilidade de fazer parte do processo eleitoral[90].

No decorrer do percurso histórico, essas exigências foram amenizadas a ponto de, após a constituinte de 1988, a candidatura do cidadão tornar-se extremamente mais fácil do que nos ordenamentos que anteriormente direcionavam o Brasil, de modo que, para um individuo candidatar-se a cargo eletivo, são necessária apenas a conformidade com algumas exigências, como bons antecedentes criminais, idade mínima para ocupação de certos cargos, filiação

---

[90] Sobre o assunto, *vide* FERREIRA, Manoel Rodrigues. **A Evolução do Sistema Eleitoral Brasileiro**. Documento do autor, 1915. Disponível em: <http://bdjur.tjce.jus.br/jspui/bitstream/123456789/150/1/FERREIRA%2c%20M.%20R.%20Evolu%C3%A7%C3%A3o%20do%20Sistema%20Eleitoral%20Brasileiro.pdf>

partidária, entre outros. Averigua-se, portanto, que todos que cumpram estas exigências básicas encontram-se aptos a candidatar-se.

Entretanto, cumpre ressaltar que o processo eleitoral não se restringe meramente à candidatura, mas esta apenas inicia o pleito eleitoral, pois para que a candidatura possa culminar na eleição é necessário que haja anteriormente uma campanha eleitoral que possua grande abrangência e repercussão. A abrangência, por sua vez, se dá com um investimento maciço de capital financeiro, e é justamente neste momento que surge o financiamento eleitoral que talvez seja um dos maiores problemas do processo eletivo nacional.

Em uma sociedade capitalista que em seu processo eletivo permite o financiamento livre de candidatos, faz com que este se torne um ponto extremamente crucial no processo legislativo, pois é ele, antes mesmo da realização da eleição, que formará a composição das bancadas legislativas.[91]

Deste modo, pode inferir-se que os indivíduos que compõem o Congresso Nacional foram financiados pelos vários setores da sociedade, de modo que os setores que possuem maior influência e poder econômico elegem mais parlamentares do que os setores menos favorecidos financeiramente, onde geralmente encontram-se os movimentos sociais, bem como as minorias.

Esta conclusão torna-se extremamente perceptível ao fazer a análise da atual composição do Congresso Nacional, referente à 54ª Legislatura (2011-2015). Nas ultimas eleições, a bancada ruralista, que possui como seu maior braço a Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA), elegeu 165 deputados federais e 11 senadores, o que corresponde a 32% da Câmara dos Deputados e 13% Senado Federal[92].

No processo de construção do Brasil,a agricultura sempre foi uma das atividades econômicas de maior relevância para economia nacional – desde o plantio escravocrata de cana de açúcar no nordeste, passando para a cultura cafeeira no sudeste, que desencadeou a política do café com leite que, por sua vez, cunhou o peso político deste setor no processo de construção do Brasil.

---

[91] ZOVATTO, Daniel. **Financiamento dos partidos e campanhas eleitorais na América Latina: uma análise comparada**. Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral (IDEA). Campinas. 2005, p. 289.

[92] Disponível em <http://www.camara.gov.br/internet/deputado/Frente_Parlamentar/356.asp> Acesso em: 20 de maio de 2014, às 15h32min.

Posteriormente, com a revolução de 1930, houve uma maciça industrialização – sobretudo no que diz respeito à indústria de base – protagonizada por Getúlio Vargas, que popularizou a expressão do cientista Alexander Von Humboldt, feita em 1800, o "Brasil, celeiro do mundo" [93]. Com investimentos na indústria de base, este setor passou a galgar maiores lucros o que proporcionou a consolidação de seu poder político e econômico.

Com a constituinte de 1988, o setor agropecuário passou a financiar parlamentares que possuíam interesses econômicos no referido setor, que, por sua vez, passaram a defender os interesses dos produtores rurais. Além disso, segundo dados do Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (DIAP), a bancada ruralista é o grupo mais atuante no Congresso Nacional[94] – essa atuação não é apenas evidenciada no parlamento, mas também na economia, pois atualmente a agropecuária representa 30,4% do produto interno bruto brasileiro[95].

Um grande êxito em termos de leia promulgação, dentre outros diplomas, do Novo Código Florestal (Lei n.º 12.651/2012), que possibilitou aos produtores rurais terem alguns de seus interesses atendidos. Neste sentido, a Procuradora de Justiça do estado de São Paulo, Lídia Helena Ferreira da Costa dos Passos, em entrevista concedida à Revista Época[96], afirmou que

> houve alteração significativa e injustificada do conceito e dimensões da pequena propriedade ou posse rural familiar. A legislação anterior definia um tamanho de até 30 hectares para a pequena propriedade rural no Estado de São Paulo. As condições atuais de enquadramento são bem mais complexas e confusas. Foram, na prática, flexibilizadas para redimensionar a medida das "pequenas propriedades" em até 4 módulos fiscais definidos por outra legislação (a Instrução Normativa do Incra, de 2006, que varia de município a município), agregando-se ainda a figura do empreendedor (pessoa jurídica).

---

[93] *In* SEIBEL, Felipe. **O novo salto do agronegócio**. Revista Exame, Ed. Nº 895/2007. Disponível em: <http://exame.abril.com.br/revista-exame/edicoes/0895/noticias/o-novo-salto-do-agronegocio-m0131023> . Acesso em: 07 de Junho de 2014, às 10h11min.

[94] Disponível em: <http://www.diap.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=15500&Itemid=300> . Acesso em: 07 de Junho de 2014, às 10h13min.

[95] Disponível em:<http://www.em.com.br/app/noticia/economia/2013/09/03/internas_economia,443701/agropecuaria-devera-gerar-um-terco-do-pib-de-2013.shtml>. 22 de Maio de 2014, às 11h23min.

[96] Disponível em: <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/cao_criminal/Boas_praticas/Relacao_Projetos/projetoflorestar1/Entrevista-Revista-Epoca.pdf>. Acesso em: 3 de Junho de 2014, às 16h55min.

Ora, se benefícios houve em prol do setor agro-pecuarista trazidos pelo texto do Novo Código Florestal, pode-se afirmar, a princípio, que a expressividade numérica da bancada ruralista contribuiu significativamente para que o texto fosse aprovado nestes termos. Dado que o modelo de processo legislativo adotado pela Constituição Federal de 1988, em que os projetos de lei, para serem aprovados, dependem de votação de um *quorum* majoritário, é razoável inferir que o fato de a FPA – como já mencionado – ser representada por 32% dos membros da Câmara dos Deputados e 13% dos membros do Senado Federal contribuiu substancialmente para que o grupo da bancada ruralista visse seus interesses atendidos no texto do Novo Código Florestal.

2.3 As minorias sociais: opressão histórica e Lei de Cotas de Ingresso nas Universidades

Na outra esfera das disputas políticas, encontram-se os movimentos sociais, representantes das minorias. Diferentemente dos explanados acima, estes não tiveram regalias no percurso histórico, vivenciando ao longo das décadas à margem das decisões políticas, bem como das benesses econômicas, o que contribuiu para sua caracterização enquanto minoria social.

Para a concretude da explanação conceitual, fundamental é ressaltar o conceito de minoria, bem como sua caracterização, segundo Arnold Rose, "não é necessariamente uma questão de representação numérica na população"[97], pois não diz respeito meramente ao fator quantitativo, mas está relacionado a uma coletividade de indivíduos que sofrem estigmatização e discriminação, que resultam em desigualdade e exclusão social. Exemplos de grupos minoritários são os negros, os indígenas, os homossexuais, as mulheres, os deficientes etc..

Para melhor compreensão, cabe destacar Censo do IBGE de 2011, em que as mulheres representam 51,48% da população brasileira[98]. Ou seja, é um grupo quantitativamente maior, mas nem por isso deixou de se caracterizar como minoria,

---

[97] ROSE, Arnold M.; SILLS, David L. (ed.). **Minorities**. v. 10. International Encyclopedia of the Social Sciences. New York: Macmillan Company, 1972, pp. 365-371.

[98] Disponível em: <http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?no=10&op=0&vcodigo=PD337&t=populacao-residente-sexo>. Acesso em: 22 de Maio de 2014, às 15h40min.

pois durante o período histórico de formação e construção do Brasil, estas sofreram estigmatizações e discriminações, o que faz com que atualmente, mesmo sendo quantitativamente maior, ainda caracterizem-se como minoria.

Como abordado acima, para a existência de uma minoria é necessário que esta seja estigmatizada e inferiorizada por outros grupos, passando por um processo de discriminação em relação a grupos dominantes. Além disso, necessário se faz que este grupo social marginalizado tenha ainda uma identidade enquanto grupo, que os diferencia dos demais. Nos dizeres de Joan W. Scott:

> As identidades de grupo são um aspecto inevitável da vida social e da vida política, e as duas são interconectadas porque as diferenças de grupo se tornam visíveis, salientes e problemáticas em contextos políticos específicos. É nesses momentos – quando exclusões são legitimadas por diferenças de grupo, quando hierarquias econômicas e sociais favorecem certos grupos em detrimento de outros, quando um conjunto de características biológicas ou religiosas ou étnicas ou culturais é valorizado em relação a outros – que a tensão entre indivíduos e grupos emerge. Indivíduos para os quais as identidades de grupo eram simplesmente dimensões de uma individualidade multifacetada descobrem-se totalmente determinados por um único elemento: a identidade religiosa, étnica, racial ou de gênero.[99]

Além da identidade enquanto grupo, da não necessidade de ser quantitativamente minoritário e de sofrer preconceito, estigmatização e discriminação, os grupos sociais que representam minorias possuem como caracterização fundamental a sua busca por uma igualdade de tratamento, ou seja, reparação dos danos históricos caudados a estes. Palmer ressalta que “a igualdade requer um ato de escolha, pelo qual algumas diferenças são minimizadas ou ignoradas enquanto que outras são maximizadas e postas a se desenvolver”.[100] No que concerne a este aspecto, Joan Scott diz que “a igualdade é um princípio absoluto e uma prática historicamente contingente. Não é a ausência ou a eliminação da diferença, mas sim o reconhecimento da diferença e a decisão de ignorá-la ou de levá-la em consideração” [101].

Após mencionarmos em linhas gerais os fatores que caracterizam um grupo social como minoria, é-nos necessário centrar no objeto de análise, ou seja, em que

---

[99] SCOTT, Joan. **O enigma da igualdade**. v 1. Princeton, 1999, p. 18.
[100] PALMER, R. R.; WIENER, Philip P. (ed.). **Equality**.*In* Dictionary of the History of Ideas.New York: Scribner, 1973, p. 74.
[101] SCOTT, Joan. **O enigma da igualdade**. v 1. Princeton, 1999, p. 18.

medida a representação das minorias no Congresso Nacional colabora para as reivindicações destes grupos.

Como explanado acima, evidenciou-se de forma fulgente que a representação das minorias no Congresso Nacional é extremamente inferior à de outros grupos que possuem um poder econômico muito maior, que é utilizado no financiamento das campanhas eleitorais de indivíduos que visam a defender os objetivos de tais grupos – o que demonstra a luta desigual das minorias na política nacional em face do desencadeamento histórico.

Para além da desigualdade permitida no processo eleitoral – que, voltamos a dizer, seja talvez o maior problema do sistema eletivo brasileiro –, o fato é que, após a constituinte de 1988, mesmo de forma difícil e com pouca representatividade, se comparados aos setores tradicionais, às minorias obtiveram maior possibilidade de participar das decisões políticas, o que era impossível nos ordenamentos jurídicos anteriores.

Começaremos a análise da Lei de Cotas de Ingresso nas Universidades (Lei nº 12.711 de 2012, originada a partir do projeto de lei nº 180, de 2008, da Câmara dos Deputados). Possui como objetivo primordial implementar a política de cotas nas universidades e institutos federais.

Para tanto, cumpre ressaltar seu artigo primeiro, *in verbis*:

> Art. 1º As instituições federais de educação superior vinculadas ao Ministério da Educação reservarão, em cada concurso seletivo para ingresso nos cursos de graduação, por curso e turno, no mínimo 50% (cinquenta por cento) de suas vagas para estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas.
>
> *Parágrafo único*. No preenchimento das vagas de que trata o caput deste artigo, 50% (cinquenta por cento) deverão ser reservados aos estudantes oriundos de famílias com renda igual ou inferior a 1,5 salário-mínimo (um salário-mínimo e meio) per capita.[102]

Pode-se inferir do texto mencionado, que as Universidades, bem como os institutos sociais, são obrigadas a resguardar 50% de suas vagas a estudantes que tenham cursado o ensino médio em escolas públicas. Destas vagas, 50% são destinados a pessoas com renda igual ou inferior a 1,5 salário-mínimo.

---

[102] Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12711.htm> . Acesso em: 25 de Maio de 2014, às 14h20min.

Imprescindível salientar que tais vagas não são meramente destinadas a indivíduos que só tenham estudado em escolas públicas, mas também a pessoas que se declaram pardos, pretos e indígenas. E estas vagas serão divididas proporcionalmente à quantidade de indivíduos pertencentes a estes grupos étnicos – utilizando como parâmetro o Censo do IBGE – como pode ser averiguado no artigo 3° da referida lei:

> Art. 3º Em cada instituição federal de ensino superior, as vagas de que trata o art. 1º desta Lei serão preenchidas, por curso e turno, por autodeclarados pretos, pardos e indígenas, em proporção no mínimo igual à de pretos, pardos e indígenas na população da unidade da Federação onde está instalada a instituição, segundo o último censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)[103].

Como percebido, este projeto legislativo não é fruto do engajamento de apenas um grupo minoritário, mas sim de vários, como negros e índios, o que possibilita uma maior força no Congresso Nacional.

Tal promulgação demonstra que a existência de grupos minoritários no poder legislativo é fundamental para alcançar medidas públicas que visam a atender às reivindicações de grupos sociais que no decorre do processo de formação do Brasil foram tão prejudicados.

Quanto à composição das bancadas que representam as minorias, passa-se à análise neste momento.

A representação dos grupos minoritários se dá por meio de comissões constituídas nas duas Casas do Congresso Nacional. Atuam em nome das minorias a Comissão de Direitos Humanos e Minorias (CDHM) – na Câmara dos Deputados – e a Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) – no Senado Federal.

No que toca à quantidade de membros dessas comissões, informações fornecidas pelos próprios órgãos legislativos indicam que na Câmara dos Deputados, a CDHM é composta por 36 membros[104], enquanto que, no Senado

---

[103] Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12711.htm>Acesso em: 25 de Maio de 2014, às 14h20min.

[104] Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdhm/conheca-a-comissao/membros>. Acesso em: 3 de Junho de 2014, às 18h03min.

Federal, a CDH é composta por 19 membros titulares[105] – o que corresponde a, aproximadamente, 7,01% e 23% dos membros das respectivas Casas Legislativas[106].

3. ANÁLISE DOS RESULTADOS OBTIDOS E CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desta análise da composição do Congresso Nacional em que foi concebida a Lei de Cotas de Ingresso nas Universidades – de modo específico, das bancadas que representam os seus interesses (quais sejam, a CDHM e a CDH), não se pode inferir o mesmo da análise da composição das bancadas ruralistas quando da aprovação do Novo Código Florestal.

A expressividade dos resultados simbolizados pela aprovação destas leis para os respectivos grupos beneficiados em seus interesses não se funda sobre os mesmos pressupostos de representatividade numérica: de um lado, tem-se a bancada ruralista, que compõe aproximadamente um terço da Câmara dos Deputados, enquanto que a Comissão de Direitos Humanos de Minorias, na mesma Casa, corresponde a apenas 7% dos membros da Câmara. E, ainda assim, os dois grupos foram atendidos em seus interesses, prestigiados por uma maioria parlamentar independentemente da quantidade de membros que representavam, na Câmara dos Deputados, os interesses protegidos pelo projeto de lei então em apreciação.

A proporção dos membros representantes destes dois grupos no Senado Federal, todavia, leva-nos a tomar um pouco mais de cautela quanto às conclusões. Enquanto que a FPA, no Senado Federal, conta com representação equivalente a 13% dos membros da Casa, a CDH possui 19 membros titulares, o que corresponde a aproximadamente 23% da quantidade total de membros ativos do Senado Federal.

---

[105] Disponível em: <http://rl.senado.gov.br/reports/rwservlet?accor&report=accor/COMPPERMANENTE.RDF&desformat=PDF&P_COD_COLEGIADO=834&P_DATA=03/06/2014&P_TIP_PUBLICACAO=W>. Acesso em: 3 de Junho de 2014, às 18h25min.

[106] Note-se que a configuração atual do Congresso Nacional, a que correspondem os dados ora mencionados, é referente à 54ª Legislatura – portanto, a mesma legislatura em que foi promulgada a Lei de Cotas de Ingresso nas Universidades, ora analisada.

Tal ordem de fatores é capaz de nos levar a uma série de indagações e suposições alheias ao objeto deste trabalho, como as que se põem a respeito do poder de conformação política de que se equipa cada entidade representativa destas.

Todavia, qualquer outra suposição é impossível de se comprovar por meio deste estudo, salvo a de que *o critério meramente quantitativo não pode ser adotado como elemento indicativo do atendimento às reivindicações face ao Congresso Nacional*.

Importa aqui, vencida a nossa hipótese, atentar para a continuidade do estudo da representação parlamentar e do atendimento a reivindicações populares por meio da via legal. É indispensável à compreensão dos mecanismos de satisfação dos pleitos da sociedade: a busca pela satisfação de interesses sociais pelas vias institucionais não consiste meramente na conservação e promoção de uma ordem constitucional, mas no exercício e na vivência da democracia.

O EXERCÍCIO DO PODER POPULAR E O IDEAL DEMOCRÁTICO BRASILEIRO

THE EXERCISE OF THE POPULAR POWER AND THE BRAZILIAN DEMOCRATIC IDEAL

Aruza Albuquerque de Macedo[107]
DOI 10.11117/9788565604536.04

RESUMO

É perceptível o momento de crise institucional no qual o cenário político brasileiro está assolado, sendo latente a sua necessidade de mudança. A discussão pretende analisar o quadro de dificuldade estrutural em que se encontra o Estado, na tentativa de buscar alternativas viáveis para que o povo concretize os anseios democráticos e exercite de forma plena o seu poder supremo, interferindo e decidindo acerca das questões políticas e sociais que dizem respeito a toda coletividade. O estudo apresenta os fundamentos gerais sobre democracia e as formas de exercício do poder popular. Por conseguinte, aborda os mecanismos constitucionais de efetivação da soberania popular: o voto, plebiscito, referendo e iniciativa popular, traçando as críticas pertinentes à existência e constituição desses instrumentos. Ainda, faz breves considerações acerca da inclusão no texto constitucional de dois novos institutos (direito de revogação e veto popular), cuja proposta de emenda à Constituição tramita no Senado Federal. Discute a importância desses mecanismos para efetivação do princípio democrático. Trata sobre a reforma política que se pretende realizar no país. Por fim, a pesquisa verifica a viabilidade e fortalecimento da soberania popular como forma de resgate e reconstrução da democracia brasileira.

[107] Bacharel em Direito pela Faculdade 7 de Setembro; Pós-graduanda em Direito Tributário, também pela Faculdade 7 de Setembro – Fortaleza - Ceará – aruzaalbuquerque@gmail.com

Palavras-chave: Crise de representatividade. Soberania popular. Democracia representativa e participativa.

ABSTRACT

It is noticeable the moment of institutional crisis in which the Brazilian political scene is desolated, being latent its need for change. The discussion will analyze the context of structural difficulty in which the State suffers, in an attempt to find viable alternatives to the people materialize the democratic aspirations and exercise the full form of his supreme power, interfering and deciding about political and social issues that concern the whole community. The study presents the general fundaments of democracy and forms of exercise of popular power. Consequently, discusses the constitutional mechanisms of realization of popular sovereignty: vote, plebiscite, referendum and popular initiative, outlining relevant critiques to the existence and constitution of these instruments. Still, makes brief considerations about the inclusion in the Constitution of two new institutes (right of revocation and popular veto), whose proposed amendment to the Constitution its pending in the Senate. Discusses the importance of these mechanisms for effectuation of democratic principle. Comes on political reform to be achieved in the country. Finally, the study assesses the viability and strengthening of popular sovereignty as a way to rescue and reconstruction of Brazilian democracy.

Keywords: Crisis of representation. Popular sovereignty. Representative and participatory democracy.

INTRODUÇÃO

É perceptível o momento de crise institucional no qual o cenário político brasileiro está assolado, sendo latente a sua necessidade de mudança. Os protestos

populares que invadiram as ruas em junho de 2013 demonstraram a insatisfação dos cidadãos com a qualidade na prestação de serviços públicos e a forma como a política brasileira é conduzida. Não eram só por 0,20 centavos, as reivindicações traziam diferentes pautas e causas, as quais, certamente, a atual representação política permeava em boa parte delas.

Essa crise atinge a todos indistintamente, causando prejuízos, inclusive, ao próprio regime democrático, posto em dúvida quanto ao seu caráter de eficiência frente às discussões surgidas na sociedade moderna. Por isso, necessita-se da aprovação de uma reforma política capaz de construir um sistema político mais democrático.

Em um cenário desanimador e carente de transformação é que se busca, através do exercício da soberania popular, a consolidação dos anseios democráticos como forma de superação da crise político-social.

Deste modo, utilizada como alternativa para superar a descrença atual, é que se pretende fortalecer a participação popular em questões que lhe afeta diretamente, vez que sendo o povo detentor do poder, origem e fim desta supremacia, como defendia Abraham Lincoln[108], não pode ficar inerte diante do caos instalado. Portanto, deve-se viabilizar o pleno exercício da cidadania em seus diversos aspectos, principalmente, na soberania popular, para que se alcance uma verdadeira mudança no contexto político do país, como a que ocorrera nos anos 80, com a reabertura democrática.

A discussão apresentada pretende analisar o cenário de dificuldade estrutural pelo qual o Estado passa, na tentativa de encontrar alternativas viáveis para que o povo concretize os anseios democráticos e exercite de forma plena o seu poder supremo, interferindo e decidindo acerca das questões políticas e sociais que dizem respeito a toda coletividade.

O problema do presente estudo se relaciona à ineficácia do ponto de vista material dos instrumentos para o exercício da soberania popular, tendo como consequência a eleição de representantes que defendem interesses próprios em detrimento da coletividade, bem como maquia a atuação no povo nas decisões

---

[108] Em sua célebre frase: O governo é do povo, pelo povo e para o povo.

importantes a serem tomadas. Portanto, diante da ineficiência ou insuficiência destes mecanismos quanto à finalidade pretendida no regime democrático, é que se propõe estudar as possibilidades para uma reformulação da democracia através do exercício da soberania popular de forma efetiva.

A participação popular de forma mais atuante na vida política do país constitui condição fundamental para a consolidação do sistema democrático. Hoje, o que se busca é que a multidão que tem direito de escolha, decida bem, defenda os seus interesses, coíba a promoção de representantes antiéticos ou imorais que acabam por prejudicar toda a população. Porém, este modelo ideal de realidade, só pode ser alcançado através da educação política, do exercício da cidadania e da efetivação dos direitos fundamentais constitucionalmente previstos.

DEMOCRACIA

Surgida na Grécia do século IV a. C., a democracia teve como fundamento basilar a exaltação do respeito à igualdade, à liberdade e à justiça. Ainda que em moldes diferentes aos atualmente utilizados, a democracia ateniense preservava a liberdade da manifestação popular e buscava, de certo modo, a igualdade entre os cidadãos livres[109] quando permitia que essa minoria privilegiada participasse da eleição dos seus governantes, além de poderem ser eleitos para o exercício da função pública.

Segundo Giovanni Sartori[110]:

> Para los griegos, democracia era aquel sistema de gobierno em el que lãs decisiones son colectivas. Por lo tanto, la Idea clásica de democracia permite que la comunidad no dejé ningún margen de independencia y no conceda ninguna esfera de proteción al indivíduo.

---

[109] Conforme descreve Simone Goyard-Fabre, "só eram elevados em consideração os 'cidadãos', o que excluía não só os escravos, que excediam em número os homens livres, mas também as mulheres, consideradas inferiores, e os metecos, que eram estrangeiros domiciliados em Atenas". (*In:* **O que é democracia?**, São Paulo: Martins Fontes, 2003, p. 20).

[110] *In:* **A teoria da democracia revisitada: o debate contemporâneo**. São Paulo: Ática, 2003, p. 218.

Desde aquela época, pretende-se criar uma ordem institucional amparada nas decisões populares, onde a atuação estatal decorre da aceitação e da própria vontade do povo.

Antes de o modelo ser implantado na Grécia, outros regimes de governo foram estabelecidos, tais como: a aristocracia, forma de governo regida pela realeza, restrita aos palácios, sendo os súditos excluídos das decisões políticas. A oligarquia em que basicamente os cargos públicos eram ocupados entre a nobreza e os abastados. Implantou-se também a monarquia onde o governo era exercido por um só soberano, o monarca.

Ultrapassada esta fase, surge o regime democrático, onde a escolha dos governantes era realizada através de sorteio entre o povo. Neste regime as decisões políticas passaram a ser tomadas nas *ágoras* (praças), onde o povo se reunia para deliberar acerca dos assuntos que interessavam à sociedade, praticando a chamada democracia direta. As decisões eram públicas e transparentes, sendo respeitada a vontade popular, não se submetendo o povo às amarras de um governo arbitrário. A sistemática possibilitava, ainda, uma maior rotatividade no exercício da função pública, pois os governantes eram eleitos e destituídos rapidamente, no período de um ano, o que de certo modo impossibilitava o surgimento dos problemas advindos da permanência duradoura dos governantes no poder.

Atualmente, o modelo é resultado da constante mudança pela qual se submete, bem como das diversas adaptações que sofre nas diferentes sociedades em que é praticado. Tal constatação foi absolvida pelo autor Norberto Bobbio[111], quando aduz que *"a democracia converteu-se nestes anos no denominador comum de todas as questões politicamente relevantes, teóricas e práticas"*.

No Brasil, após um longo período de governos ditatoriais, emergiu um intenso movimento popular, conhecido como Diretas-Já, que reivindicava o retorno da democracia e a escolha do presidente através do voto direto. Entretanto, apesar da forte campanha, a eleição presidencial fora realizada de forma indireta e, em 15 de março de 1985, o país empossou o seu primeiro presidente civil após o Regime

---

111 *In:* **O Futuro da democracia**. São Paulo: Paz e Terra, 2000, p. 09.

Militar, José Sarney que assumiu a cadeira presidencial após a morte de Tancredo Neves.

A Constituição Federal de 1988 é o símbolo da redemocratização brasileira, o texto constitucional, ainda hoje em vigor, é eminentemente democrático, traduzindo o momento histórico vivido à época, refletindo os anseios da sociedade e buscando um modelo ideal de Estado. Tanto é que, expressamente, no *caput*, do artigo 1º, há a previsão de que o país constitui um Estado Democrático de Direito e em seu parágrafo único resta estabelecida a soberania popular no exercício deste poder, *in verbis*:

> Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:
>
> [....]
>
> Parágrafo único. Todo o poder emana do povo que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

José Afonso da Silva[112] destaca:

> […] o regime político adotado pela Constituição de 1988 funda-se no princípio democrático. (...) como valores supremos de uma sociedade fraterna, livre, justa e solidária e sem preconceitos (art. 3º, II e IV) (…). Trata-se, assim, de um regime democrático fundado no princípio da soberania popular, segundo o qual todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes, ou diretamente (parágrafo único do art. 1º).

O Estado Democrático de Direito previsto na CF/88 preconiza a supremacia popular, determinando que o poder decorre do povo, que poderá exercê-lo indiretamente, por meio de seus representantes, ou diretamente. Ocorre que para ser assegurada ao cidadão a participação efetiva nas decisões políticas que interessem à coletividade, seja na escolha dos seus representantes ou na solução de assuntos que envolvem toda a sociedade, é imprescindível que o povo, detentor do poder supremo, possa realizar as suas escolhas e efetivamente exercer com liberdade e igualdade todos os seus direitos.

---

[112] *In:* **Comentário contextual à constituição.** 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 46.

Acerca do assunto, Gilmar Mendes *et al*[113] pontuam:

> [...] considera-se democrático aquele Estado de Direito que se empenha em assegurar aos seus cidadãos o exercício efetivo não somente dos direitos civis e políticos, mas também e sobretudo dos direitos econômicos, sociais e culturais, sem os quais de nada valeria a solene proclamação daqueles direitos.

A supremacia da vontade popular é fundamento para o exercício pleno da democracia. Desta forma, o cidadão é responsável pelas escolhas políticas e decisões a serem tomadas, ao eleger os governantes para representá-los. De modo que a qualidade dos eleitos e de todo o sistema político depende das escolhas realizadas.

Contudo, sabe-se que existem as situações em que o eleitor com baixo grau de escolaridade e sem recursos financeiros possam *trocar* o seu voto por alguma benesse, sem ao menos considerar as consequências do ato praticado. É impossível, neste particular, que o povo esteja bem representado por aqueles senhores (as) que adotem a prática da compra de votos e diversos outros ilícitos para atingir o seu objetivo, ainda que tenham sido esses os políticos escolhidos. Destarte, a defesa da efetivação dos direitos sociais visa combater ou restringir os gargalos que permitem a manipulação do cidadão em razão da sua carência[114].

DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

O exercício do poder popular ocorre de três formas: direta, semidireta ou indiretamente. A democracia representativa ou indireta, segundo o conceito de José Afonso da Silva[115],

> […] é aquela na qual o povo, fonte primária do poder, não podendo dirigir os negócios do Estado diretamente, em face da extensão

---

[113] MENDES, G. F.; COELHO, I. M.; BRANCO, P. G. G. **Curso de direito constitucional**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 149.

[114] “Os eleitores hoje com frequência são considerados alvos de fácil manipulação por parte daqueles que buscam seu 'consentimento' para exercer o poder.” (GORE, Albert. **O ataque à razão**, Barueri: Manoele, 2008, p. 221).

[115] *In:* **Curso de direito constitucional positivo.** 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 136.

> territorial, da densidade demográfica e da complexidade dos problemas sociais, outorga as funções de governo aos seus representantes, que elege periodicamente.

É esse o método que transforma a vontade de um universo de representados em um seleto grupo de representantes eleitos através do voto. Aqui, os representantes são instrumentos de viabilização das manifestações de vontade do povo, este sim detentor da soberania popular.

O voto, ainda que possua seus vícios, constitui mecanismo imprescindível à participação ativa do povo, pois, demonstra o respeito à igualdade e à liberdade de escolha do eleitor, vez que todos tem direito ao voto secreto e, portanto, podem exercê-lo de maneira mais livre e pessoal. Outro ponto de destaque, é que os cidadãos independentemente da classe social ou grau de instrução que possuam tem o mesmo valor nas urnas, cada um corresponde a um voto.

É importante destacar que mesmo o povo não se sentindo, na maioria das vezes, bem representado com as escolhas realizadas, a deficiência, *a priori*, não se encontra no mecanismo utilizado, mas sim no sistema como um todo, pois, conforme discorrido é impraticável o exercício pleno de cidadania de um indivíduo *carente*. Contudo, é através do voto que o eleitor poderá selecionar melhor os escolhidos, transferir para os diversos cargos públicos os mais bem preparados dentre aqueles que se submeteram à eleição. Ainda que não se tenha alcançado um grau elevado na qualidade das escolhas feitas, admite-se que as últimas eleições – mesmo que timidamente – já demonstram certa evolução no processo de seleção realizado pelos eleitores.

É sob esse contexto que a efetivação dos direitos sociais previstos no artigo 6º da Constituição de 1988 se faz necessária, pois dentro desse ciclo só há que se falar em pleno e efetivo exercício de cidadania através do voto popular, quando o eleitor tiver condições de exercer o poder que a própria Constituição lhe reservou. Definitivamente, não há democracia sem educação de qualidade.

A educação é fator preponderante para o conhecimento do cidadão e seu esclarecimento acerca das discussões que envolvem a política, pois, não se admite que uma população esclarecida compactue com situações que comprometam o

futuro do Estado. Por isso, é necessário que se invista na educação de base do povo para que se permita o exercício da democracia.

Como se sabe, os representantes eleitos são mandatários da confiança atribuída pelos seus eleitores, contudo, não se trata de uma relação contratual, portanto, o representante, ao ser eleito e tomar posse, não está vinculado à vontade do seu eleitor, não sendo esse um mandato imperativo. Daí se pode concluir que, embora plenamente praticável, a democracia representativa possui falibilidade do ponto de vista material, haja vista nem sempre o eleito ser representante da população que o elege.

Parte da responsabilidade decorrente dessa prática reiterada cabe à população brasileira por sua apatia em relação aos assuntos políticos. O povo só se manifesta na época do período eleitoral, a sua atuação participativa ou fiscalizadora em relação ao trabalho dos seus representantes é carente.

Ainda que os manifestos e protestos realizados no ano passado tenham despertado para uma mudança de postura, o certo é que se está longe de uma alteração drástica no sentido de se aproximar e procurar saber mais sobre a atuação dos nossos governantes. Porém, deu-se início à caminhada.

Em razão disso, é que se defende a efetivação e ampliação dos mecanismos de participação popular direta, com a consulta/provocação ao/do povo a respeito de questões que lhe atinjam diretamente. O mestre Paulo Bonavides[116] entende ser possível a implementação de uma democracia direta, pois visualizada em termos relativos ao modelo de democracia direta da Grécia antiga, não afasta, em absoluto, a representação, mantida a formulação mista, causando equilíbrio no exercício do poder popular, ainda que em sociedades complexas como a brasileira. Dessa forma, no qual o princípio democrático é considerado direito fundamental de quarta geração, o centro da soberania transfere-se do Estado para o povo, "sede de autoridade moral, centralizadora e suprema".

DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

---

[116] *In:* **Teoria constitucional da democracia participativa:** por um direito constitucional de luta e resistência, por uma nova hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 60.

A democracia participativa é uma forma de exercício de poder onde a sociedade civil organizada participa de maneira mais autônoma das questões políticas relevantes, utilizando-se, para tanto, de dispositivos de discussão e escolha, onde se exerce um controle de todo o processo político. Nesse modelo, a atuação do eleitor é mais efetiva, haja vista não se utilizar terceiros para alcançar os seus anseios e traduzir a sua vontade. A prática já era adotada na Grécia antiga onde o povo se reunia em assembleias nas *ágoras* para discutir e decidir acerca das matérias de seu interesse.

Contudo, é importante que se diga,

> [...] a democracia direta não quer dizer o povo todos os dias, todas as horas, todas as ocasiões, pessoalmente se reunindo ou sendo consultado para fazer leis, baixar decretos, expedir regulamentos, nomear, demitir, administrar ou exercitar toda aquela massa de poderes e funções sem as quais a máquina do poder e do governo fica paralisada ou atravancada[117].

Ainda que se apliquem os mecanismos de democracia direta na sociedade brasileira, permanece a representatividade no sistema político, onde os representantes são escolhidos também para tomar decisões políticas. Ocorre que, agora, com nova conotação, os eleitos atuam de modo auxiliar e subsidiário à decisão popular.

É bem que verdade que não basta a criação de um sistema democrático, sem que sejam utilizados mecanismos dotados de utilidade e que permitam a concretização do princípio democrático-participativo, pois, a mera inclusão desses instrumentos nos textos legais não assegura o sucesso da medida. A defesa a favor de uma democracia participativa plena fortalece a cidadania, a efetivação das garantias fundamentais e a vontade popular.

A aproximação dos atores envolvidos nesse cenário político pode ser facilitada através do uso da *internet*, pois, não se pode conceber que, em plena era da tecnologia da informação, onde há uma disseminação em massa dos meios digitais para a comunicação, não se utilize dela para agilizar e efetivar a verdadeira participação democrática.

---

[117] BONAVIDES, Paulo. **Os poderes desarmados: à margem da Ciência Política, do Direito Constitucional e da História:** figuras do passado e do presente. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 29.

Em tempo, pratica-se a democracia direta, ainda que de forma bastante excepcional, através dos instrumentos previstos na Constituição Federal, artigo 14, quais sejam: plebiscito, referendo e a lei de iniciativa popular.

Embora haja previsão constitucional destes mecanismos, é válido considerar a sua ineficiência como meio para que o cidadão possa participar de forma mais efetiva das discussões que lhe interessa, pois não pode ser afastado do conhecimento popular decisões importantíssimas que alteram de modo significativo à sociedade, vez que estaria sendo abolida a ideia democrática de que o poder emana do povo.

Além dos instrumentos citados, tramita no Senado Federal a proposta de emenda à Constituição nº 80 de 2003[118], de autoria do senador Antônio Carlos Valadares e outros, onde se pretende a alteração do art. 14 do texto constitucional, com a criação e inclusão de dois novos institutos da democracia participativa, sendo eles: direito de revogação, individual e coletivo e o veto popular.

O primeiro dos institutos, o plebiscito, é uma consulta popular em que se propõe ao eleitor decidir previamente acerca de uma questão política ou institucional ainda não submetida à formulação legislativa. A sua previsão constitucional se encontra no inciso I do artigo 14, e sua regulamentação na Lei nº 9.709/98. A convocação se dar por decreto legislativo da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, devendo a proposta conter, no mínimo, a assinatura de 1/3 dos deputados ou de 1/3 dos senadores.

O resultado da consulta é levado ao Congresso Nacional, contudo, não se garante que a casa legislativa acatará a posição dos eleitores, haja vista a ausência de disposição constitucional expressa quanto à vinculação desse resultado. Por isso, considera-se que mesmo válida a medida poderá ser ineficaz.

O referendo se assemelha ao plebiscito, onde também o eleitor é chamado a se pronunciar sobre questões de natureza constitucional, legislativa ou de relevância nacional, contudo, a convocação ocorre após a edição da norma, devendo o povo ratificá-la ou não.

---

[118] Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=41619&tp=1> Acesso em: 17 out. 2014.

A iniciativa popular, prevista no artigo 14, inciso III, do texto constitucional, é um instrumento que permite à população apresentar projetos de lei. Neste caso, exige-se como requisito a adesão mínima de 1% da população eleitoral nacional, distribuídos por pelos menos 05 unidades federativas e no mínimo 0,3% dos eleitores em cada uma dessas unidades, conforme dispõe o art. 61, § 2º da CF/88. A proposta deve tratar de um único assunto e caso existam impropriedade de técnica legislativa ou de redação, cabe ao órgão receptor fazer a correção.

Em novembro de 2013, o Senado Federal propôs que se permita o uso de assinatura eletrônica na *internet* para a apresentação de projetos de lei de iniciativa popular, a ideia foi aprovada pela Comissão de Constituição e Justiça da casa, devendo ser submetida à Câmara dos Deputados. A medida deve facilitar a participação do eleitor no uso desse importante instrumento da democracia direta, pois, poderá arrecadar mais rapidamente o número de assinaturas suficientes para o envio da proposta. A título de ilustração, a lei da Ficha Limpa é o exemplo recente mais importante de lei de iniciativa popular criada no Brasil.

Com viso de combater o excesso de poder dos governantes que agem em desacordo com a vontade e interesse do povo, tramita no Senado a PEC nº 80/2003, em que se busca a inclusão no artigo 14 do texto constitucional, do direito de revogação de mandatos eletivos, conhecido como "recall" e o direito ao veto.

O *recall* "se constitui na revogação do mandato. É a retirada do poder de alguém que tenha sido eleito para uma função pública"[119]. O mestre Paulo Bonavides[120] o conceitua da seguinte forma: É a forma de revogação individual. Capacita o eleitorado a destituir funcionários, cujo comportamento, por qualquer motivo, não lhe esteja agradando.

Cuida-se de instrumento onde certo número de cidadãos requer, através de petição assinada, ao governante (destituído de confiança) sua substituição ou demissão no exercício do seu mandato. Caso a providência não seja atendida, realiza-se uma votação para escolha de um substituto, podendo, a mesma pessoa

---

[119] ZVIRBLIS, Alberto Antonio. **Democracia participativa e opinião pública**: cidadania e desobediência civil. São Paulo: RCS, 2006.

[120] *In:* **Curso de direito constitucional**. 10 ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

objeto daquele pedido concorrer. Aqui, percebe-se que impera a participação popular e vontade da maioria.

A implantação do instituto da revogação é basilar aos objetivos pretendidos pelo Estado Democrático de Direito. Portanto, é urgente a necessidade de sua inclusão em nosso ordenamento jurídico.

O veto "é a faculdade que permite ao povo manifestar-se contrário a uma medida ou lei, já devidamente elaborada pelos órgãos competentes, e em vias de ser posta em execução"[121]. Esse instrumento possibilita que a população seja consultada acerca da aprovação ou rejeição de determinada lei que já fora publicada. O mecanismo difere do referendo porque nessa hipótese o texto legal já possui força jurídica para entrar em vigor, enquanto no referendo se trata de mero projeto de lei.

Outras experiências utilizadas no exercício da democracia são: orçamento participativo, os conselhos municipais, conselhos de saúde e de educação. Ainda que representem pequenos passos, esses movimentos contribuem para a construção de uma sociedade verdadeiramente democrática.

REFORMA POLÍTICA

Em reação rápida aos protestos realizados em junho de 2013, a pauta de reforma política ganhou destaque em âmbito nacional, pronunciando-se a presidenta Dilma Rousseff, em 24 de junho de 2013, no sentido de convocar plebiscito a fim de determinar ou não se é da vontade do povo a realização de uma Assembleia Nacional Constituinte[122] que reformule questões estruturais da política brasileira.

Em razão disso, existe forte mobilização de diversos setores da sociedade em busca da concretização do pedido das ruas e da diminuição da distância entre o povo e as instituições, com o objetivo de resgatar o princípio-democrático que rege a República brasileira, contribuindo para a realização das reformas necessárias.

---

[121] BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política.** 18 ed., São Paulo: Malheiros, 2011.

[122] A possibilidade de criação de uma Constituinte exclusiva para realização da reforma política é controvertida, contudo, a discussão não é tema deste estudo.

Contudo, o avanço obtido, atualmente, é a tramitação da proposta de emenda à Constituição nº 352/2013[123] no Congresso Nacional. A discussão embora não reflita às reivindicações da população brasileira, traz matérias que vem sendo objeto de grande discussão e avança, de certo modo, acerca desses assuntos.

A proposta traz temas como o fim da reeleição do presidente da República, dos governadores e prefeitos; do voto obrigatório; além de alterar as regras das coligações eleitorais, com o fim da obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, municipal ou distrital.

Ainda, determina que as eleições municipais, estaduais e federais sejam realizadas no mesmo momento a partir de 2018. Com isso, ficará estabelecido que os prefeitos e vereadores eleitos em 2016 terão mandato de apenas dois anos, podendo se candidatar, excepcionalmente, à reeleição em 2018.

Acerca da filiação partidária, o projeto prevê a perda do mandato dos que se desfiliarem voluntariamente do partido pelo qual foram eleitos e reduz o prazo de filiação partidária de um ano para seis meses antes da eleição.

Sobre um dos temas mais discutidos ultimamente, financiamento de campanha, o texto também estipula teto de despesa para a campanha eleitoral e traz a possibilidade de que cada partido poderá optar pelo modo de financiamento, se privado, misto ou exclusivamente público. A este respeito, a PEC fixa em lei um valor máximo para as doações de pessoas físicas e jurídicas.

A proposta facilita a criação de novas legendas, ao diminuir as exigências para a criação de partidos. A PEC reduz o mínimo de assinaturas para criá-los de 0,5% para 0,25% do total de eleitores. Ou, ainda, um partido também poderá nascer com o apoio de 5% dos deputados, sem a necessidade de apoio popular.

Contudo, o texto estabelece cláusula de desempenho. Onde, somente terão acesso a tempo de rádio e TV e recursos do Fundo Partidário, além de lideranças, funcionários e espaço físico na Câmara e no Senado, os partidos que obtiverem pelo menos 5% do total de votos válidos no país, distribuídos em pelo menos nove

---

[123] Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=600023> Acesso em: 17 out. 2014.

estados, com um mínimo de 3% dos votos válidos em cada um deles. O projeto também cria cláusula de desempenho para candidatos, tornando indispensável uma votação mínima (10% do quociente eleitoral) para que qualquer candidato seja eleito.

Além disso, altera a forma de eleição para deputado, ao instituir a criação de circunscrições eleitorais. Segundo o texto, o sistema de apuração dos votos continua sendo proporcional, mas os candidatos deverão concorrer em pequenas regiões dentro dos estados, definidas pelo Tribunal Superior Eleitoral. Pela proposta, seriam criadas de quatro a sete circunscrições em cada estado.

É verdade que a proposta que se encontra na Câmara dos Deputados traz algumas soluções para questões de grande relevância ao interesse da população. Porém, ainda não reflete as aspirações populares defendidas nas ruas que visavam reformular severamente o sistema político brasileiro e atender as necessidades do povo quanto à educação, saúde, transporte público de qualidade e etc.

Dessa forma, é necessário que se escute o clamor popular, que se permita a representação e participação do povo nos temas de seus interesses, realize a reforma política, insira o cidadão no centro das discussões e das decisões importantes, que ocorram as mudanças necessárias à efetivação da soberania popular consagrada no texto constitucional.

CONCLUSÃO

O presente estudo analisou a problemática da soberania popular na construção de um novo sistema político, em que se vislumbra a necessidade de reforma no cenário político. As mobilizações e inquietações da sociedade emergiram não só em defesa da redução da passagem do transporte público. Os anseios populares são mais abrangentes, pretende-se uma reformulação geral da governança do Estado e do papel do cidadão nas decisões político-sociais importantes.

Nesse momento em que restou evidenciada a necessidade de reforma política é oportuno e essencial ao progresso democrático que se efetive os

mecanismos existentes e sejam criados novos instrumentos para permitir ao povo o exercício do controle político do país.

Não é mais novidade afirmar que o povo brasileiro alcançou importantes avanços políticos, especialmente, após a redemocratização do Brasil. Contudo, ainda persistem graves problemas a serem discutidos e onde se busca soluções urgentes. Tais mazelas são antigas e crescentes, porém, nunca foram resolvidas porque necessitam de uma ampla reforma, e essa mudança depende da provocação do Congresso Nacional.

Ocorre que, aparentemente, os nossos governantes permanecem inertes ou desinteressados à solução do conflito. Portanto, aproveitando-se da movimentação do povo e da insatisfação das ruas é que se deve erigir um sistema político mais identificado com as causas populares, capaz de concretizar as ambições sociais na construção de um futuro melhor para o Brasil.

O engajamento do povo na vida política do seu país só deverá ser alcançado com a reformulação do sistema político vigente, com a ampliação dos meios de participação popular e com os investimentos necessários à efetivação dos direitos fundamentais sociais. É preciso educar o cidadão, ouvi-lo e atender as suas escolhas. É preciso resgatar a democracia desejada e distorcida no tempo, para isso, é importante que se viabilize e se fortaleça a soberania popular.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BOBBIO, Noberto. **O Futuro da democracia**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política.** 18 ed., São Paulo: Malheiros, 2011.

_________________. **Curso de direito constitucional.** São Paulo: Malheiros, 2007.

_________________. **Os poderes desarmados:** à margem da ciência política, do direito constitucional e da história. São Paulo: Malheiros, 2002.

_________________. **Teoria constitucional da democracia participativa**: por um direito constitucional de luta e resistência, por uma nova hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade. São Paulo: Malheiros, 2001.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília: DF, Senado, 1988.

GORE, Albert. **O ataque à razão**. Barueri: Manoele, 2008.

GOYARD-FABRE, Simone. **O que é democracia**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

MENDES, G. F.; COELHO, I. M.; BRANCO, P. G. G. **Curso de direito constitucional.** 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

Proposta de Emenda à Constituição nº 352/2013. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=600023 Acesso em: 17 out. 2014.

Proposta de Emenda à Constituição nº 80/2003. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=41619&tp=1> Acesso em: 17 out. 2014.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

___________________. **Comentário contextual à constituição.** 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

___________________. **Aplicabilidade das normas constitucionais.** 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

SARTORI, Giovanni. **A teoria da democracia revisitada**: o debate contemporâneo. São Paulo: Ática, 2003.

ZVIRBLIS, Alberto Antonio. **Democracia participativa e opinião pública**: cidadania e desobediência civil. São Paulo: RCS, 2006.

OS PARTIDOS POLÍTICOS E O MODERNO CONSTITUCIONALISMO: A IMPRESCINDÍVEL INCIDÊNCIA DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS PARA A TRANSFORMAÇÃO DAS AGREMIAÇÕES NO SÉCULO XXI

THE POLITICAL PARTIES AND THE MODERN CONSTITUTIONALISM: THE ESSENTIAL INCIDENCE OF CONSTITUTIONAL PRINCIPLES FOR THE TRANSFORMATION OF FACTIONS IN THE 21 ST CENTURY

Vladimir Polizio Junior[124]

DOI 10.11117/9788565604536.05

RESUMO

A estrutura e o funcionamento dos partidos políticos não estão imunes à incidência dos princípios constitucionais que fundamentam o Estado Democrático de Direito. A ausência normativa, entrementes, não obsta o Poder Judiciário, com base nos primados da cidadania, da dignidade da pessoa humana e do pluralismo político, caracterizadores de que é do povo a titularidade do Poder do Estado, de perfazer a necessária adequação entre a forma de atuar dessas imprescindíveis agremiações que objetivam alcançar o poder e os mencionados princípios constitucionais. O moderno constitucionalismo avaliza essa interpretação consentânea, essencial na transformação de partidos políticos em instituições democráticas e transparentes, aptas a coadunar com as transformações sociais do século XXI.

ABSTRACT

The structure and functioning of political parties are not immune to the incidence of the constitutional principles on which the Democratic State are based.

[124] Mestre em Direito Processual Constitucional e Doutorando em Direito pela Universidad Nacional de Lomas de Zamora, Argentina. Professor Universitário e Defensor Público Estadual no Estado do Espírito Santo. E-mail: vladimirpolizio@gmail.com

The normative absence, meanwhile, does not preclude the Judiciary, based on citizenship primacy, human dignity and political pluralism, characterizing the people as State Power owners, from performing the necessary adjustment between the acting way of these vital associations which aims power achievement and the mentioned constitutional principles. The modern constitutionalism endorses this interpretation line, essential for the transformation of political parties into democratic and transparent institutions, able to be consistent with the social transformations of the 21st century.

PALAVRAS-CHAVES: partido político; direitos fundamentais; transparência; democracia partidária; democracia.

KEYWORDS: political party; fundamental rights; transparency; democracy party; democracy.

INTRODUÇÃO

Os partidos políticos, consolidados como eficazes instrumentos da opinião pública desde os primórdios do século XIX, constituem veículo natural para representação politica da sociedade (DALLARI, 2013, p. 165). Salienta Ferreira Filho (2012, p. 119-120) que, anteriormente, prevalecia a democracia representativa, de cunho oligárquico, criticada por "não ser suficientemente democrática, de simplesmente estabelecer o governo dos eleitos sobre o povo que não teria real influência na orientação do poder", e nos dias atuais o desafio está na construção de "outro modelo mais perfeito", capaz "de estabelecer uma democracia mais autêntica". O autor explica:

> Isto não deixava de, á primeira vista, surpreender. De fato, datavam de pouco as denúncias de que eram os partidos presa de oligarquias e fonte de influência oligárquica nas democracias representativas. O livro de Robert Michels, *Da sociologia dos partidos na moderna democracia*, que tem por subtítulo "Ensaio sobre as tendências oligárquicas nas democracias modernas", é de 1911, e ainda em 1919 fora traduzido para o francês. Igualmente, o trabalho de Ostrogorski, *La démocratie et l'organisation des partis politiques*, já tivera em 1901 a sua segunda edição.

> Constituiu-se, então, o modelo de democracia partidária. É neste o partido político a peça essencial. O partido político, é certo, depurado de seus vícios. Com estrutura democrática, escolhidos pelas bases os seus dirigentes. Limpo de corrupção, com fontes puras de financiamento. De atuação permanente, contribuindo para a formação política do povo. De ideais democráticos, respeitoso aos demais partidos, devotado aos direitos fundamentais do homem. Buscando o poder pelo convencimento e pelo voto, jamais pela força. (FERREIRA FILHO, 2012, p. 119-120)

A dessemelhança entre o *partido político ideal*, ou seja, como ele deveria ser, com o partido político real, como de fato é, não se reduz com ausência de princípios democráticos na atuação das agremiações. Ao contrário, amplia o nocivo distanciamento entre a sociedade e as diversas representações partidárias que deveriam representá-la. Há, inclusive, estudiosos que questionam a viabilidade de partidos como instrumentos da democracia, como aponta Ferreira Filho (2012, p. 121), por conta da ausência de “programas suficientemente precisos” que “sirvam de guia à ação governamental”. O professor esclarece:

> Ora, tal não tem ocorrido em parte alguma. Nem é provável que suceda. E por força da natureza das coisas, muito mais do que em decorrência da má vontade ou da malícia dos homens.
>
> Isto resulta do fato [...] de que os Estados se estruturam sobre sociedades que são grupos secundários.
>
> Decorre disso que os indivíduos que a compõem não recebem a mesma formação nem vivem nas mesmas condições. Daí não sofrerem nem encararem do mesmo modo os problemas que surgem no dia a dia. As diferenças individuais, somadas às trazidas pela educação, pela divisão do trabalho, pela vinculação a classes sociais, separam os homens em grupos diversos, cujos interesses imediatos se contrapõem quando não estão de tal forma afastados que deixam de ser percebidos por vastas camadas da população. Disso resulta que os problemas concretos que afligem diretamente certos grupos são ignorados pela maioria, que com eles não se sensibiliza, enquanto sua solução importa em ferir outros interesses de grupos que a ele se antagonizam. (FERREIRA FILHO, 2012, p. 121-222)

Com o devido respeito aos que comungam desse entendimento, a pluralidade de agremiações partidárias estruturadas e atuando de forma democrática, com eleição direta dos dirigentes pelos filiados e com a realização de eleições prévias àquelas gerais, sem prejuízo da prevalência dos princípios fundamentais, ilidem a pertinência das críticas ao modelo de democracia partidária.

A questão que surge, pois, é como uma instituição essencial para o Estado Democrático de Direito, instrumento privativo para o acesso aos Poderes Legislativo e Executivo, que motivou ideários contrários à Revolução de 1964 e notadamente à reabertura política no final da década de 70 do século passado, atualmente é cercada de tamanho ostracismo, e o que é possível, sob o ângulo constitucional, laborar para a reversão desse quadro e assegurar, ao partido político no século XXI, o papel que lhe cabe em uma sociedade democrática que se paute na prevalência da dignidade da pessoa humana e na cidadania, como amparo à premissa de que a titularidade do Poder estatal é verdadeiramente popular, não como sofismas, mas sim como propulsores à atualização normativa oriunda da desídia legislativa. Nesse diapasão, não se pode furtar o Poder Judiciário da sua responsabilidade na adequação das normas aos pressupostos principiológicos fundamentais que devem nortear a atuação do legislador, ainda mais quando essa incúria desanda sobre as agremiações estruturantes de qualquer Estado que se pretenda democrático.

1. PARTIDO POLÍTICO

Partido político pode ser definido como um grupo organizado de pessoas, unidos por ideais ou interesses, que almejam, geralmente pelos meios lícitos, a tomada do poder e nele conservar-se para a consecução dos objetivos pretendidos (BONAVIDES, 2014, p. 372). Para Moraes (2013, p. 626), partidos políticos constituem “formas de agremiação de grupos sociais que, em torno de objetivos comuns e organização estável, se propõe à atividade política”, concluindo que “são entidades situadas entre o povo e o Estado”.

Em seu sítio eletrônico, o TSE divulgou, em agosto de 2014, a existência de 32 agremiações partidárias no Brasil, às quais estão filiados, conforme dados de dezembro de 2013 desse próprio Tribunal, 15.261.688 eleitores. Considerando que a população brasileira em 2014 ultrapassa os 203 milhões, segundo dados do IBGE, o resultado é que menos de 8% tem filiação com algum partido político.

Lembra Moisés (2013, p. 136) que em 1979 surgiu o atual sistema partidário, em substituição ao bipartidarismo implantado pelo Regime Militar, com a criação de quatro partidos; com a constituinte de 1988 foram estabelecidas “exigências muito

brandas de representatividade para sua organização e representação no Parlamento", o que facilitou "o surgimento de dezenas de novas agremiações nem sempre dotadas de perfil político próprio e de elementos de diferenciação entre elas". Dessa diversidade, lembra o autor, resultou que "entre 1982 e 1994, competiram em eleições legislativas 68 partidos e, no final de 1995, 23 agremiações estavam representadas no Congresso".

Ao elencar os vícios que afligem o sistema partidário nacional, Ferreira Filho (2012, p. 152-153) destaca: (i) a quantidade excessiva de partidos, que acarreta "numerosas dificuldades para a governabilidade", porque além de dificultar "a formação de maioria estável que apoie a atuação governamental", acaba por obscurecer "a definição da vontade política do povo"; (ii) a falta de autenticidade dos partidos brasileiros, que "não estão à altura da missão que a democracia pelos partidos lhes impõe", contra a qual a fidelidade partidária consistiria um importante instrumento; e (iii) a individualidade do brasileiro, que teria a tendência de não se preocupar com o que não lhe fosse de interesse pessoal ou do seu grupo. O autor entende que esses vícios impedem "a participação ativa, constante e intensa, do brasileiro na vida partidária", advertindo que, "sem essa participação, os partidos nacionais tenderão forçosamente a se tornar oligárquicos e, mais do que isso, instrumentos de oligarquias".

A Constituição Federal reconhece no pluralismo político um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito (art. 1º, inciso V), destacando a imprescindível harmonia entre os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, "independentes e harmônicos entre si" (art. 2º). É apenas através da regular filiação a um partido político que se pode almejar alçar ao Legislativo ou ao Executivo (art. 14, § 3º, V, CF).

Livres na sua formação e funcionamento, os partidos devem resguardar os valores do Estado Democrático de Direito, e recebem, direta e indiretamente, recursos públicos. Nesse sentido o art. 17 da Constituição Federal:

> Art. 17 É livre a criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos:

> (...)
>
> § 1º É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna, organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações eleitorais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 52, de 2006)[125]
>
> (...)
>
> § 3º - Os partidos políticos têm direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei. (grifei)

Expressamente a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, que regulamenta dispositivos constitucionais sobre partidos políticos, salienta a relevância social dessas instituições:

> Art. 1º *O partido político*, pessoa jurídica de direito privado, *destina-se a assegurar*, no interesse do regime democrático, *a autenticidade do sistema representativo e a defender os direitos fundamentais* definidos na Constituição Federal. (grifei)

Um partido político pode propor ação direta de inconstitucionalidade e ação declaratória de constitucionalidade diretamente no STF (art. 103, VIII, CF) ou propor mandado de segurança coletivo (art. 5º, LXX, “a”, CF) se possuir representação no Congresso Nacional. Também está imune, a agremiação partidária, à incidência de impostos sobre o patrimônio, renda e serviços por quaisquer das entidades tributantes (art. 150, VI, “c”, CF).

Entrementes, em que pese suas relevantes atribuições e prerrogativas, os partidos políticos e os exercentes de cargos eletivos do Poder Legislativo e do Poder Executivo, comumente são mal avaliados pela população. Seria como se houvesse um hiato entre a sociedade e os que são eleitos para representá-la e seus respectivos partidos. Moisés (2013, p. 202) aponta a corrupção política como “um

---

[125] Sobre a novel redação do dispositivo, oriunda da Emenda Constitucional, aponta Moraes (2011, p. 281) que se seguiu “a lógica constituinte de definição dos partidos como entidades de direito privado, cuja institucionalização jurídica permite sua atuação como entes de intermediação representativa com a sociedade civil”, deixando “de considera-los órgãos estatais, como no regime anterior, e, consequentemente, vedou a ingerência indevida do Poder Público nas agremiações partidárias, consagrando plena autonomia a todos os partidos políticos, para que possam definir sua estrutura interna, organização e funcionamento- obviamente, *com absoluto respeito aos princípios constitucionais, em especial, a regra da dignidade da pessoa humana* [...]”. (grifei)

dos problemas mais severos e complexos enfrentados por novas e velhas democracias”, lembrando que frauda “o princípio da igualdade política inerente à democracia”, pois não só permite aos que dela fazem uso “obter ou manter poder e benefícios políticos desproporcionais aos que alcançariam pelos modos legítimos e legais de competir politicamente”, como também “distorce a dimensão republicana da política moderna, porque faz as políticas públicas resultarem não do debate e da disputa aberta entre projetos diferentes, mas de acordos de bastidores que favorecem interesses espúrios”. E completa:

> A *conduta irregular* de líderes e *de partidos políticos também compromete a percepção das pessoas sobre as vantagens da democracia* em comparação às suas alternativas, pois, ao fazer crer que tal conduta é parte da rotina usual tanto do regime democrático como do autoritário, ela desqualifica os mecanismos adotados pelo primeiro para controlar o abuso do poder e para garantir a soberania dos cidadãos. Em contrapartida, ao desqualificar a relação dos cidadãos com os Estados democráticos, ela compromete a cooperação social e afeta negativamente a capacidade de coordenação dos governos para atender às preferências dos eleitores. Os seus efeitos influenciam, portanto, tanto a *legitimidade* quanto a *qualidade da democracia*, ao comprometer o princípio segundo o qual nesse regime ninguém está acima da lei, e *contribui para o esvaziamento dos mecanismos de responsabilização dos governos* (*accountability* vertical, social e horizontal). (MOISÉS, 2013, p. 202) (grifei)

Nesse sentido o pensamento de Barroso (2014, p. 39), externado por ocasião do seu voto no julgamento do sétimo embargos infringentes oposto na Ação Penal nº 470, pelo STF:

> Logo no início da minha participação neste julgamento, fiz três observações: a primeira foi uma crítica à centralidade do dinheiro no sistema político brasileiro, com custos estratosféricos das campanhas majoritárias e proporcionais. A segunda, a de que tal sistema, além do seu déficit democrático, era indutor da criminalidade. E penso que tal diagnóstico foi confirmado pela recorrente sucessão de escândalos políticos que continuam a aparecer em todos os níveis da Federação, sem distinção de partidos, indo de um lado a outro do espectro político. E a minha terceira observação, ao início deste julgamento, foi a de que a imensa energia jurisdicional dispendida no julgamento da ação penal nº 470 terá sido em vão se nós não produzirmos uma profunda reforma política capaz de baratear o custo das eleições, dar maior autenticidade ao sistema partidário e ajudar na formação de maiorias consistentes no Congresso Nacional. Ao retomar esta última fase do

> julgamento, eu reitero essas convicções, e destaco que nada de relevante aconteceu, ou parece estar em vias de acontecer, em relação à reforma do sistema político. Por essa razão continuamos a viver um abominável espetáculo de hipocrisia, em que todos apontam o dedo para todos, enquanto muitos procuram manter ocultos os seus cadáveres no armário. Pior que tudo, temos um sistema político que não atrai vocações, não mobiliza a juventude, compreensivelmente afastada pelo medo do contágio das práticas aqui denunciadas e condenadas. Vivemos a derrota do idealismo, diluído no argentalismo e na criminalidade política. (grifei)

Esse entendimento é comprovado por pesquisas, como a realizada pelo IBOPE (2013), que avalia o Índice de Confiança nas Instituições (ICI) em diversas instituições, como família, igrejas, polícia e partidos políticos, entre os anos de 2009 e 2013:

	2009	2010	2011	2012	2013
Família	90	91	90	91	90
Amigos	67	69	68	70	67
Brasileiros de modo geral	59	60	60	59	56
Vizinhos	59	59	59	61	57
Corpo de bombeiros	88	85	86	83	77
Igrejas	76	73	72	71	66
Forças armadas	71	69	72	71	64
Meios de comunicação	71	67	65	62	56
Empresas	61	60	59	57	51
Organizações civis	61	61	59	57	49
Polícia	52	52	55	54	48
Bancos	61	58	57	56	48
Escolas públicas	62	60	55	55	47
Poder judiciário/ justiça	52	53	49	53	46
Presidente da república	66	69	60	63	42

Governo federal	53	59	53	53	41
Eleições/ sistema eleitoral	49	56	52	47	41
Governo do seu município	53	50	47	45	41
Sindicatos	46	44	44	44	37
Sistema público de saúde	49	47	41	42	32
Congresso nacional	35	38	35	36	29
Partidos políticos	31	33	28	29	25
GERAL	60	60	58	57	50

2- PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS DA CARTA POLÍTICA

Princípios fundamentais são os que formam a base da Constituição, e por isso constituem o alicerce sobre o qual se ergue todo o ordenamento jurídico. São considerados os mais importantes da Carta Fundamental, revelando "os núcleos jurídicos que serão desenvolvidos pelas demais normas ao longo da Constituição", como lembra Agra (2012, p. 107), salientando que funcionam "como estruturas para a integração das normas" constitucionais. E o professor completa:

> Os princípios fundamentais apresentam uma densidade de legitimidade muito mais intensa do que a maioria das normas contidas na Constituição, em razão de que possibilitam um consenso nos diversos setores da sociedade. São normas que gozam de tamanho assentimento no universo jurídico que não há obstáculos à sua concretização, ao menos no plano teórico. Como são princípios fundamentais, em caso de aparente antinomia com outros princípios devem prevalecer em detrimento dos demais. (AGRA, 2012, p. 108)

No Título I da Constituição Federal, denominado "Dos Princípios Fundamentais", estão elencados: (i) que a República é formada pela união indissolúvel das Unidades da Federação e que constitui um Estado Democrático de Direito, tendo como fundamentos: (a) a soberania, (b) a cidadania, (c) a dignidade da pessoa humana, (d) os valores do trabalho e da livre iniciativa, e (e) o pluralismo

político; (ii) a existência dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, independentes e harmônicos entre si; (iii) os objetivos fundamentais da República; e (iv) os princípios norteadores das relações internacionais da República. E no parágrafo único do art. 1º está posto que "Todo o poder emana do povo".

Inovaram os constituintes de 1988 ao adjetivar a República como um Estado Democrático de Direito. Como ensina Silva (2013, p. 121), "A configuração do *Estado Democrático de Direito* não significa unir formalmente os conceitos de Estado Democrático e Estado de Direito", mas sim estabelecer um novo conceito, onde se "leva em conta os conceitos dos elementos componentes, mas os supera na medida em que incorpora um componente revolucionário de transformação do *status quo*", que já nasce proclamado e fundado, e "não como mera promessa de organizar tal Estado".

Esse novo conceito de Estado Democrático de Direito, bem como dos valores que o fundamentam, devem ser interpretados a partir da ideia básica de que a titularidade do Poder que legitima a atuação estatal é do povo. Como lembra Binenbojm (2006, p. 441), "O povo é a autoridade última e primeira em uma democracia". Na verdade, como aponta Agra (2012, p. 127), inúmeros são os exemplos na atualidade de governos legitimados teoricamente pelo povo, advertindo que, "ao início do terceiro milênio, a legitimidade popular se tornou um dogma intransponível, mesmo transformada em ordenamento semântico". Durante muitos anos esses conceitos tinham força meramente formal, daí o pensamento constitucionalista atual, que pugna por conferir-lhes força material.

Essa mudança conceitual exige do intérprete das normas constitucionais a extração de efeitos à luz de um Estado Democrático de Direito. Caso contrário, estaria violado o escopo pretendido pelos constituintes de 1988 e, quiçá, se equipararia à letra morta de dispositivos encontrados em constituições pretéritas, solapados de efeitos concretos, como o existente no § 1º do art. 1º da Constituição de 1967, cuja redação foi repetida na Carta oriunda da Emenda Constitucional nº 1, de 1969, de que "Todo o poder emana do povo e em seu nome é exercido"; ora, no Brasil de 1964 a 1985 havia uma ditadura militar, e de forma alguma o dispositivo constitucional externava efeitos concretos, pois não havia democracia, tampouco Estado de Direito, e muito menos respeito aos direitos humanos fundamentais. Da

mesma forma a Constituição dos Estados Unidos do Brasil, outorgada em 1937, que na parte final do seu art. 1º dispunha que “O poder político emana do povo e é exercido em nome dele e no interesse do seu bem-estar, da sua honra, da sua independência e da sua prosperidade”; durante esse período, de 1937 a 1945, denominado Estado Novo, havia um governo ditatorial.

Não se pode aturar, no estágio atual do constitucionalismo, palavras e expressões elencadas na Lei Maior desprovidas de resultado prático e efetivo, ainda mais quando expressam fundamentos principiológicos da República. Mello (2010, p. 958-959) lembra que princípio constitui “mandamento nuclear de um sistema”, funcionando como “verdadeiro alicerce”, que alcança as diversas normas “compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico”. Em seu escólio é taxativo:

> Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra.
>
> Isso porque, com ofendê-lo, abatem-se as vigas que o sustêm e alui-se toda a estrutura nelas esforçada. (MELLO, 2010, p. 959)

Assim, aos conceitos de cidadania (art. 1º, II, CF), de dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, CF) e de soberania do poder popular (art. 1º, parágrafo único, CF), reconhecidos como princípios fundamentais pelos constituintes de 1988, deve-se sempre buscar um sentido mais consentâneo à evolução do constitucionalismo. Como lembra Barroso (2013, p. 288-289):

> O novo direito constitucional [...] tem sido referido, por diversos autores, pela designação de neoconstitucionalismo. O termo identifica, em linhas gerais, o constitucionalismo democrático do pós-guerra, desenvolvido em uma cultura filosófica pós-positivista, marcado pela força normativa da Constituição, pela expansão da jurisdição constitucional e por uma nova hermenêutica. Dentro dessas balizas gerais, existem múltiplas vertentes neoconstitucionalistas. Há quem questione a efetiva novidade dessas ideias, assim como seus postulados teóricos e ideológicos. Mas a

> verdade é que, independentemente dos rótulos, não é possível ignorar a revolução profunda e silenciosa ocorrida no direito contemporâneo, que já não se assenta apenas em um modelo de regras e de subsunção, nem na tentativa de ocultar o papel criativo de juízes e tribunais. Tão intenso foi o ímpeto das transformações que tem sido necessário reavivar as virtudes da moderação e da mediania, em busca de equilíbrio entre valores tradicionais e novas concepções.

Nessa esteira, a transparência e a democracia dentro dos partidos políticos constituem princípio fundamental implícito, consequência natural da cidadania, da dignidade da pessoa humana e de que a titularidade do Poder do Estado é verdadeiramente do povo. Da *cidadania*, porque a participação efetiva na vida social exige conhecimento, o qual se adquire especialmente pela transparência não só dos que atuam em nome do interesse público, mas também dos veículos que são utilizados com o escopo de viabilizar o acesso ao Poder Legislativo e ao Poder Executivo, como também exige a possibilidade de interferir nas escolhas partidárias, notadamente na indicação dos candidatos aos cargos eletivos; da *dignidade da pessoa humana*, reconhecida pelo STF, no julgamento do RE nº 477.554 (2011, p. 1) como "verdadeiro valor-fonte que conforma e inspira todo o ordenamento constitucional vigente em nosso País", onde se "traduz, de modo expressivo, um dos fundamentos em que se assenta, entre nós, a ordem republicana e democrática consagrada pelo sistema de direito constitucional positivo", pois transforma a noção de democracia em um de Estado Democrático de Direito em algo novo, no qual os cidadãos filiados teriam a possibilidade de interferir na tomada de decisões partidárias, como na definição de programas e objetivos das agremiações e na escolha dos dirigentes, e os não filiados, além de franqueados no acesso amplo às informações sobre os partidos políticos, teriam a faculdade de escolher, dos quadros das agremiações, os mais aptos aos cargos pretendidos, através de eleições prévias, diretas e abertas. Essa interpretação dos fundamentos constitucionais de cidadania e da dignidade da pessoa humana confere a estatura necessária à premissa de que o Poder estatal é do povo.

Não sem razão a advertência de Silva (2013, p. 408), para quem:

> A ideia que sai do texto constitucional é a de que os partidos hão de se organizar e funcionar em harmonia com o regime democrático e

> que sua estrutura interna também fica sujeita ao mesmo princípio. A autonomia é conferida na suposição de que cada partido busque, de acordo com suas concepções, realizar uma estrutura interna democrática. Não é compreensível que uma instituição resguarde o regime democrático se internamente não observa o mesmo regime.

O resultado é que qualquer agremiação que subtraia dos seus filiados o direito de votar diretamente na escolha dos dirigentes partidários, que crie obstáculos à transparência ampla de sua atuação e das tomadas de decisão, ou mesmo que não submeta seus filiados previamente à sociedade para que por ela sejam indicados os candidatos aos cargos eletivos, antes de constituírem motivos relevantes para se questionar a legitimidade do partido como instrumento de representação social e da consequente qualidade da democracia, importam em violação de princípios constitucionais, em burla à ideia de que pertence ao povo o Poder do Estado.

Aliás, não constitui questão de somenos importância a análise da qualidade da democracia nacional. Preciso Moisés (2013, p. 124-125) em suas colocações:

> A experiência internacional confirma que eleições são indispensáveis para a existência da democracia, mas a análise dos processos de democratização dos últimos quarenta anos, em várias partes do mundo, mostrou que elas não garantem *per se* a instauração de um regime político capaz de assegurar princípios fundamentais, como o primado da lei, o respeito aos direitos civis, políticos e sociais dos cidadãos e o controle e a fiscalização de governos. Apesar de sinalizar que o antigo regime terminou e que, doravante, a escolha de quem governa está submetida ao princípio da soberania popular, a vigência de eleições não tem impedido que, em vários casos, mesmo evoluindo no sentido de garantir a governabilidade, democracias eleitorais não atendam necessariamente a todos os critérios segundo os quais um sistema político autoritário se transforma em democrático. No Leste Europeu, na Ásia e na América Latina, países que consolidaram processos eleitorais competitivos convivem com a existência de governos que violam os princípios de igualdade perante a lei, usam a corrupção e a malversação de fundos públicos para realizar objetivos privados e dificultam ou bloqueiam o funcionamento dos mecanismos de *accountability* vertical, social e horizontal. Nesses casos, o que está em questão não é se a democracia existe, mas a sua qualidade.

A *qualidade* da democracia brasileira, com a prevalência dos princípios de cidadania, de dignidade da pessoa humana e da supremacia do Poder popular

diretamente sobre a atuação dos partidos políticos, experimentaria a máxima incidência dos princípios fundamentais da República.

Essa incidência consistiria, pois, exemplo do que denominou Georg Jellinek *status* ativo ou *status* da cidadania ativa, porque se outorga ao indivíduo capacidade além da sua liberdade natural, permitindo-lhe participar consistentemente na formação da vontade do Estado. Alexy (2012, p. 268), ao discorrer sobre essa teoria, aponta o direito de votar como exemplo incontroverso, ressaltando, porém, não ser "toda competência" detentora dessa qualidade, "caso contrário também a competência para celebrar um contrato teria de pertencer a esse status". Reconhecendo a necessidade de desenvolvimento e correção da teoria de Jellinek, Alexy (2012, p. 269) destaca a significativa importância para o *status* da cidadania ativa sua conexão com os demais status: "As posições do status ativo estão sempre ligadas às posições dos outros status, pois o exercício de uma competência é sempre obrigatório ou proibido (status passivo) ou facultativo (status negativo)", apontando que "uma combinação do status positivo com o status ativo é representada pelo direito à capacidade ou a competência para votar".

A incidência dos princípios fundamentais republicanos sobre a atuação e funcionamento dos partidos políticos permite ao cidadão interferir não como mero espectador do processo político, seja com relação à atuação partidária, no seu aspecto passivo ou ativo[126], seja no controle público decorrente da transparência das ações desenvolvidas pela agremiação política, pois assegura sua efetiva participação na tomada de decisões do partido a que estiver filiado, corroborando na democracia interna dessa instituição imprescindível ao Estado Democrático de Direito e, mais, confere a toda a sociedade a transparência dos grupos políticos que pretendem ascender ao poder para justamente representar os pretensos interesses dessa sociedade.

A ausência de uma legislação expressa nesse sentido, entretanto, não constitui nenhum óbice à sua concretização, porque na atual fase do constitucionalismo é possível suprir a desídia do legislador. O direito não é estanque, e a jurisprudência nacional, acompanhando a melhor doutrina, entende

---

[126] Seja por meio do exercício do voto ou da apresentação de candidatura nas eleições para o Poder Executivo ou Legislativo.

que o alcance dos direitos fundamentais não deve ser menor do que aquele adequado para atender as necessidades da sociedade em um determinado momento. Sem essa interpretação consentânea do Texto constitucional, os conflitos imanentes da própria evolução social não seriam enfrentados com justiça; mais que isso, os fundamentos pretendidos para a República pelos constituintes de 1988, como a dignidade da pessoa humana e a cidadania, seriam lançados meramente à condição de normas programáticas. A disposição expressa do § 1º do art. 5º, fixando que “As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata” seria letra morta e sem efeitos concretos. Daí porque Silva (2013, p. 469), ao dispor sobre a eficácia dos direitos fundamentais, assenta que “a garantia das garantias consiste na eficácia e aplicabilidade imediata das normas constitucionais”. Barroso (2013, p. 334-335) elucida controvérsias:

> A nova interpretação constitucional surge para atender às demandas de uma sociedade que se tornou bem mais complexa e plural. Ela não derrota a interpretação tradicional, mas vem para atender às necessidades deficientemente supridas pelas fórmulas clássicas. Tome-se como exemplo o conceito constitucional de família. Até a Constituição de 1988, havia uma única forma de se constituir família legítima, que era pelo casamento. A partir da nova Carta, três modalidades de família são expressamente previstas no texto constitucional: a família que resulta do casamento, a que advém das uniões estáveis e as famílias monoparentais. Contudo, por decisão do Supremo Tribunal Federal, passou a existir uma nova espécie de família: a que decorre de uniões homoafetiva. Veja-se, então, que onde havia unidade passou a existir uma pluralidade.
>
> A nova interpretação incorpora um conjunto de novas categorias, destinadas a lidar com as situações mais complexas e plurais [...]. Dentre elas, a normatividade dos princípios (como dignidade da pessoa humana, solidariedade, segurança jurídica), as colisões de normas constitucionais, a ponderação e a argumentação jurídica. Nesse novo ambiente, mudam o papel da norma, dos fatos e do intérprete. A norma, muitas vezes, traz apenas um início de solução, inscrito em um conceito indeterminado ou em um princípio. Os fatos, por sua vez, passam a fazer parte da normatividade, na medida em que só é possível construir a solução constitucionalmente adequada a partir dos elementos do caso concreto. E o intérprete, que se encontra na contingência de construir adequadamente a solução, torna-se coparticipante do processo de criação do Direito.

Não se pode perder de vista, ademais, a previsão do parágrafo único do art. 1º da Carta Política, de que “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio

de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição", que exige observância aos tratados e convenções firmados pelo Brasil. Ainda que anteriores à modificação oriunda da EC nº 45, se referentes a direitos humanos possuem natureza supralegal (NOVELINO, 2013, p. 449-450). Dessarte, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, adotada e proclamada pela resolução 217 A (III) da Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948, no seu art. 21.3 dispõe que "*A vontade do povo será a base da autoridade do governo*; esta vontade será expressa em eleições periódicas e legítimas, por sufrágio universal, por voto secreto ou processo equivalente que assegure a liberdade de voto"[127], e a Convenção Americana de Direitos Humanos, de 1969, também conhecida por Pacto de San José da Costa Rica, é preciso no seu art. 23:

> Artigo 23 - Direitos políticos
>
> 1. Todos os cidadãos devem gozar dos seguintes direitos e oportunidades:
>
> a) de participar da condução dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente eleitos;
>
> b) de votar e ser eleito em eleições periódicas, autênticas, realizadas por sufrágio universal e igualitário e por voto secreto, que garantam a livre expressão da vontade dos eleitores; e
>
> c) de ter acesso, em condições gerais de igualdade, às funções públicas de seu país. (grifei)

Dessarte, constituem ambos instrumentos normativos que legitimam o direito político de participar das atividades políticas da sociedade e de integração dos cidadãos no processo de acesso ao Poder. Noutras palavras, é dizer que o Pacto de San José da Costa Rica e a Declaração Universal dos Direitos Humanos complementam o parágrafo único do art. 1º da Constituição Federal e legitimam o direito à efetividade desse exercício, e consequentemente autorizam o Poder Judiciário, diante da mora do legislador ordinário em exercer seu mister, em assegurar o exercício desse direito humano fundamental.

3. OS PARTIDOS À LUZ DOS FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS

---

127 Grifei.

Em uma sociedade democrática, não há espaço para estruturas partidárias que não pratiquem a democracia, tampouco para sigilo sobre atuação, despesas ou receitas de partidos políticos. São, os partidos, pessoas jurídicas de direito privado de induvidoso interesse público, imprescindíveis ao Estado Democrático de Direito.

Dessarte, uma interpretação conforme a Constituição dos estatutos partidários importa na eleição direta e periódica dos dirigentes das agremiações pelos filiados, bem como na escolha pública, das pessoas que serão indicadas para a disputa de cargos ao Poder Legislativo e ao Poder Executivo pelos filiados e pelos não filiados, que deve ser realizada da forma adequada para oportunizar a maior participação da sociedade no processo eleitoral. As despesas e as receitas partidárias devem ser públicas, bem como a remuneração dos ocupantes de cargos na estrutura partidária, e disponibilizadas pela rede mundial de computadores, independente de requerimento.

A ausência de norma expressa nesse sentido é suprima pela prevalência, em nosso sistema jurídico, dos princípios da cidadania e da dignidade da pessoa humana, garantias da premissa de que é do povo que emana todo o Poder do Estado. Essa exegese é possível por meio do que denominou a doutrina ativismo judicial:

> A ideia de ativismo judicial está associada a uma participação mais ampla e intensa do Judiciário na concretização dos valores e fins constitucionais, com maior interferência no espaço de atuação dos outros dois Poderes. A postura ativista se manifesta por meio de diferentes condutas, que incluem: (i) a aplicação direta da Constituição a situações não expressamente contempladas em seu texto e independentemente de manifestação do legislador ordinário; (ii) a declaração de inconstitucionalidade de atos normativos emanados do legislador, com base em critérios menos rígidos que os de patente e ostensiva violação da Constituição; (iii) a imposição de condutas ou de abstenções ao Poder Público, notadamente em matéria de políticas públicas. (BARROSO, 2013, p. 306-307)

Longe de significar a indevida intromissão de um Poder sobre o outro, a ideia de um Judiciário mais ativo, pautado sempre na adoção de princípios constitucionais, corrige a inércia dos demais sobre temas essenciais no atendimento da imprescindível atualização entre Justiça e Direito. A democracia exige a democratização das instituições partidárias.

No direito comparado, são inúmeros os exemplos de legislações que expressamente estabelecem transparência na atuação dos partidos. Na Argentina, é norma constitucional que "Os partidos políticos deverão dar publicidade da origem e destino de seus fundos e patrimônio" (art. 38, parte final)[128]; no México, a *Ley Federal de Transparencia y Accesso a la Información Pública Gubernamental* assegura a transparência dos valores saídos dos cofres públicos aos partidos políticos (art. 11); na Espanha, a *Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno* é clara ao estabelecer que "partidos políticos" estão sujeitos à transparência (art. 3º, letra "a")[129] ; na Colômbia, a *Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Nacional* determina, na letra "e" do art. 5º, que "partidos e movimentos políticos" devem prestar informações[130].

Eleições primárias constituem outra realidade em diversos países. E não constitui ideia nova. Nos Estados Unidos da América, a participação dos eleitores na escolha dos candidatos dos partidos Republicano e Democrata remonta o Partido Progressista, de Theodore Roosevelt, no início do século XX. Na Argentina, a Lei nº 26.571, de 2 de dezembro de 2009, denominada "*Ley de democratizacion de la representacion politica, la transparencia y la equidad electoral*", estabeleceu a realização de eleições primárias, obrigatória para todos os eleitores registrados, e não apenas aos filiados, para que sejam escolhidos os nomes dos candidatos dentro dos quadros de cada partido. Na Europa, embora inexista legislação específica, voluntariamente partidos de Espanha, Itália e França também adotam esse sistema para a escolha de candidatos. Haro (1992, p. 274-277), no final do século passado, já assinalava que a "falência dos partidos políticos", a qual atinge também "muitos setores da realidade tanto política-institucional quanto social em geral", é refreada com eleições primárias abertas, que "aportam para uma melhor efetividade e transparência do sistema democrático", por que: (i) "promovem no cidadão maior credibilidade e interesse pela política", incentivando a participação da sociedade na escolha das pessoas que disputarão as eleições; (ii) "personaliza a eleição dos candidatos", valorando a dignidade humana nas relações sociais entre representantes e representados, onde o eleitor deixa de ser um mero espectador

---

[128] Tradução livre.
[129] Tradução livre.
[130] Tradução livre.

que vota “nas eleições gerais e começa a tomar consciência de que é alguém que decide por si, com liberdade e responsabilidade própria”; (iii) corroboram na legitimação da “mediação dos partidos políticos, dando-lhes maior transparência e credibilidade” o que é imprescindível diante do reconhecimento de que “a soberania popular, a representação política e os partidos políticos que a representam constituem três pressupostos inescusáveis de um autêntico regime democrático”; e (iv) “acrescenta a participação do cidadão na vida partidária”, conferindo-lhe um papel relevante, como elemento essencial em todo o processo eleitoral. O autor completa:

> Mediante o voto de cidadãos não filiados, as primárias abertas constituem um mecanismo concreto de *participação popular nos partidos políticos* que ajuda a criar e acrescentar-lhes a adesão da sociedade. Elas tendem também para a real democratização da vida partidária, já que a vontade popular, como expressão democrática, deve manifestar-se não apenas na formalidade de eleições gerais, mas também na escolha dos candidatos, alcançando assim uma solução democrática aos conflitos do “internismo” que originam as candidaturas, surgidas muitas vezes, mais que pela vontade lúcida dos dirigentes, pela impossibilidade de afastar candidatos do compromisso que a atividade partidária impõe inexoravelmente em cumprimento de uma espécie de lei de “ajuda mútua”[131]. (grifos no original)

A atuação dos partidos políticos no Brasil, sem a imprescindível adequação aos princípios que fundamentam a República, em especial a cidadania e a dignidade da pessoa humana, maculam diretamente o alcance da ideia de que é do povo que emana o Poder estatal. Ora, se é do povo a verdadeira titularidade do Poder do Estado, dele não se pode tolher o direito de participar ativamente da vida pública, não apenas na condição de candidato ou pelo voto nas eleições gerais ou ainda pelos meios dispostos na Constituição que viabilizam a democracia direta, mas sim também na escolha dos candidatos, no acesso às informações partidárias e na democratização das agremiações. Da mesma forma, o fundamento republicano que estabelece o pluralismo político permanece turvado pela sua relativização hodierna, consequência da dificuldade dos filiados em serem ouvidos em seus partidos e da sociedade sentir-se efetivamente por eles representada; não sem razão, partidos

---

[131] Tradução livre.

políticos constituem as instituições com pior avaliação em confiabilidade dentre as 22 analisadas pelo IBOPE nos últimos anos.

3.1 DA FIDELIDADE PARTIDÁRIA

O tema referente à fidelidade para com a legenda sob a qual se elegeu é essencial em uma sociedade democrática. Estabelece a Resolução nº 22.610 do TSE:

> Art. 1º - O partido político interessado pode pedir, perante a Justiça Eleitoral, a decretação da perda de cargo eletivo em decorrência de desfiliação partidária sem justa causa.
>
> § 1º - Considera-se justa causa:
>
> I) incorporação ou fusão do partido;
>
> II) criação de novo partido;
>
> III) mudança substancial ou desvio reiterado do programa partidário;
>
> IV) grave discriminação pessoal.
>
> § 2º - Quando o partido político não formular o pedido dentro de 30 (trinta) dias da desfiliação, pode fazê-lo, em nome próprio, nos 30 (trinta) subsequentes, quem tenha interesse jurídico ou o Ministério Público eleitoral.

Todavia, em uma sociedade democrática e de direito, lastreada na estrita observância aos princípios da cidadania, da dignidade da pessoa humana e no pluripartidarismo político, como reflexos de que é do povo que emana o Poder do Estado, a fidelidade partidária deve permanecer enquanto perdurar o lapso de mandato. Isso porque, sendo imprescindível a filiação partidária para o exercício do direito político passivo, surge de modo inexorável um elo entre o partido político e aquele eleito sob tal bandeira; não há causa que justifique o rompimento desse vínculo e a mantença do mandato à pessoa física.

Considerar a possibilidade de causa justa que viabilizasse a desfiliação constitui afronta aos referidos princípios constitucionais, porque valora demasiadamente os interesses da pessoa física que exerce o mandato em detrimento do interesse coletivo, representado pela coletividade de eleitores que se manifestaram no pleito eletivo. O mandato é exercido pelo partido, sendo a pessoa

física um instrumento na consecução dos objetivos programáticos da agremiação. Distorcer essa lógica subleva o sistema político, não só porque permite a criação de partidos sem efetiva densidade eleitoral, mas principalmente por incentivar o personalismo do detentor do mandato, supervalorizando a situação do mandatário em detrimento do obrigatório vínculo partidário anterior, sem o qual o mandato não seria alcançado[132].

3.2 DO VOTO OBRIGATÓRIO

Dispõe a Constituição Federal, ao discorrer sobre *direitos políticos*, que o voto é obrigatório aos maiores de 18 anos até os 70 anos incompletos, e facultativo para os maiores de 16 anos e menores de 18 anos, para os analfabetos e para os maiores de 70 anos (art. 14, §1º).

Essa disposição, porém, viola o direito individual do cidadão de livremente decidir se pretende exercer seu direito ao voto, e consequentemente relativiza o princípio fundamental da República pautado na cidadania. O direito ao voto, portanto, constitui uma garantia inalienável do cidadão de interferir na vida política do Estado, que não pode ser privado da faculdade de, querendo, exercê-lo. Todavia, a compulsoriedade desse direito macula a garantia do direito individual de liberdade (art. 5º, *caput*, CF) e limita o alcance de uma das colunas do Estado Democrático, que é a cidadania, porque não permite ao cidadão discricionariamente decidir se está apto ou não ao exercício do voto; a obrigatoriedade universaliza um exercício analítico no qual a ponderação e comedimento deveriam prevalecer, pautados no direito individual do eleitor livremente decidir em votar ou em não votar.

Ao discorrer sobre a natureza do voto, Bonavides (2014, p. 245-246) aponta na doutrina dois pensamentos: os que o consideram *direito* e os que o entendem como *função*. E explica:

> Conforme se aceite a primeira ou a segunda das posições [...], chegaremos ao seguinte resultado: à admissão do sufrágio restrito,

---

[132] Daí porque, entre nós, candidaturas independentes, desapegadas de partidos políticos, não são possíveis.

> quando se entende que, mediante o voto, a coletividade política exerce uma função (*doutrina da soberania nacional*); ou ao reconhecimento do sufrágio universal, quando, pelo contrário, se toma o poder de participação do eleitor como exercício de um direito (*doutrina da soberania popular*). (grifei)

Na verdade, o reconhecimento do voto como um direito e sua consequente obrigatoriedade agride a premissa que reconhece no povo a titularidade do Poder do Estado (art. 1º, parágrafo único, CF). Isso porque, se é do Povo essa titularidade, dele não se pode exigir o exercício de um direito assegurado pela Constituição, mas tão só a faculdade desse exercício, querendo. Preciso o pensamento de Bonavides (2014, p. 246-247):

> Quanto ao sufrágio-direito, resulta da concepção de que, sendo o povo soberano, cada indivíduo, como membro da coletividade política, é titular de parte ou fração da soberania. Toma-se o povo numa acepção quantitativa; faz-se do sufrágio a expressão da vontade própria, autônoma, primária, de cada indivíduo componente do colégio eleitoral; admite-se, enfim que o voto sendo um direito-seu exercício será facultativo e que o mais lógico para a natureza do mandato seria considerá-lo imperativo e não representativo. (grifei)

A compulsoriedade no exercício do direito, ademais, não tem apoio popular. Recente pesquisa de opinião (DATAFOLHA, 2014) revela que mais de 60% do eleitorado é contrário à obrigatoriedade do voto.

Dessarte, a interpretação do dispositivo constitucional da obrigatoriedade de voto à luz dos princípios constitucionais do Estado Democrático de Direito permitem que a *obrigatoriedade* seja interpretada como *obrigatória àqueles que desejem votar*.

4. CONCLUSÃO

O conceito de Estado Democrático de Direito está intrinsicamente associado à pluralidade de pensamentos políticos e ideológicos que, aglutinados em agremiações denominadas partidos políticos, devem ser livres para concorrer, de tempos em tempos, aos cargos do Poder Executivo e do Poder Legislativo. Assim, os partidos devem representar os mais diversos matizes da sociedade.

Contraditório, portanto, a existência de partidos em uma sociedade democrática e pluralista que alijem de seus filiados e da própria sociedade a possibilidade de uma atuação efetivamente ativa no seu funcionar. Partidos, embora considerados pessoas jurídicas de natureza privada, possuem inegável *interesse público*. É por meio da filiação a um partido que se pode almejar qualquer candidatura aos Poderes Legislativo e Executivo. Dessarte, os *princípios* incidentes na sociedade democrática e de direito também alcançam os partidos políticos, e se lhes impõem a imprescindível democratização de seu atuar; isso significa que o partido, como fundamento primeiro e último, deve: (i) na vontade de seus filiados traçar suas metas e objetivos; (ii) zelar pela transparência de sua atuação e na dos seus dirigentes; (iii) submeter seus dirigentes a eleições diretas e periódicas pelos filiados; (iv) primar pela sua inserção na sociedade como instrumento democrático de representação popular, outorgando à sociedade a escolha de seus candidatos, dentre seus filiados, para as eleições gerais.

A inexistência de produção legislativa nesse sentido não obsta a extração direta da Constituição Federal, com lastro nos fundamentos republicanos de cidadania, de dignidade da pessoa humana e de pluralismo político, argamassas do princípio maior de que é do povo a titularidade do Poder estatal, e sua consequente carga axiológica, dos subsídios necessários para se promover da adequação dos partidos políticos à lógica de uma sociedade verdadeiramente democrática. A democratização das agremiações que representam os mais diversos matizes políticos da sociedade constitui o *upgrade* indispensável para a oxigenação dessas instituições, hodiernamente constituídas, em sua grande maioria, por oligarquias locais, regionais e nacionais[133].

Na verdade, ainda que houvesse expressa legislação vedando a realização de prévias, de votação direta nas eleições dos dirigentes partidários ou mesmo de transparência nas ações das agremiações, não haveria amparo constitucional para sua mantença no ordenamento jurídico. Isso porque o legislador ordinário não pode

---

[133] Como regra geral, são as pessoas físicas que decidem se serão ou não candidatos, pouco importando a opinião dos filiados; coligações e apoios partidários, bem como substituições de candidaturas não levam em conta a opinião do eleitor, mas sim do grupo que controla a estrutura da agremiação. Nas eleições de 2014, por exemplo, três postulantes ao cargo de governador renunciaram às candidaturas: em dois casos, as esposas assumiram o lugar do marido, e no outro a esposa assumiu a posição de vice (G1, 2014).

atuar obstaculizando a produção da máxima efetividade dos princípios fundamentais da Carta Magna, pena de incorrer em inconstitucionalidade. A democracia no Estado de Direito pressupõe a democratização de suas instituições partidárias, elo entre sociedade e Estado.

Destarte, a fidelidade partidária e o voto facultativo, embora constituam temas relevantes, não podem ser tratados apartados da dinâmica que o moderno constitucionalismo impõe aos partidos políticos. Cidadania não se constrói com obrigatoriedade de voto, tampouco com a valorização da pessoa física que exerce o mandato em desprestígio da agremiação que deveria representar; por outro lado, tanto o instituto da fidelidade partidária quanto o da facultatividade de voto estão agregados a uma nova atuação dos partidos políticos, que devem experimentar a democracia não apenas como meio de se alcançar o Poder, mas sobretudo no seu âmbito interno, propiciando aos filiados e à sociedade em geral a faculdade de participar ativamente de suas atividades e de interferir nas tomadas de decisão.

Sem esse aprumo, os partidos políticos permanecerão alijados do papel de destaque que lhes cabe como representantes das diversas correntes do pensamento social em um Estado Democrático de Direito, como pretende o Brasil desde 1988.

REFERÊNCIAS

AGRA, Walber de Moura. **Curso de Direito Constitucional**. 7ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. Trad. Virgílio Afonso da Silva, 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

ARGENTINA. **Constitución Nacional Argentina**. Disponível em: < http://www.presidencia.gob.ar/images/stories/constitucion-nacional-argentina.pdf>. Acesso em: 13 set. 2014.

_____. **Lei nº 26.571**, de 2 de dezembro de 2009. Disponível em: < http://www.mininterior.gov.ar/asuntos_politicos_y_alectorales/dine/infogral/archivos_legislacion/Ley_26571_.pdf>. Acesso em: 11 set. 2014.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo**. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

BINENBOJM, Gustavo. Duzentos Anos de Jurisdição Constitucional: as lições de Malbury v. Madison. Curitiba: Juruá, 2006, **Revista da Academia Brasileira de**

Direito Constitucional- anais do IX Congresso Ibero-americano de Direito Constitucional e VII Simpósio Nacional de Direito Constitucional, vol. 10.

Bonavides, Paulo. **Ciência Política**. 21ª ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937**. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm>. Acesso em: 23 jul. 2014.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm>. Acesso em: 23 jul. 2014.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Redação dada pela Emenda Constitucional nº 1, de 17.10.1969. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67EMC69.htm>. Acesso em: 23 jul.2014.

_____. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 16 jul. 2014.G1.

_____. **Lei nº 9.096**, de 19 de setembro de 1995. Dispõe sobre partidos políticos, regulamenta os arts. 17 e 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9096.htm>. Acesso em: 22 set. 2014.

_____. STF. **RE nº 477.554 AgR/MG**, rel. Min. Celso de Mello, Segunda Turma, por unanimidade, j. 16/08/2011, p. DJe 06/08/2011. Disponível em: < http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=626719> Acesso em: 12 ago. 2014.

_____. STF. **Sétimo embargos infringentes na AP nº 470/MG**. Rel. Min. Luiz Fux (rel. p/ acórdão Min. Luiz Roberto Barroso), Pleno, por maioria, j. 27/02/2014, p. Dje 06/03/2014. Disponível em: < http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=6555591>. Acesso em: 09 set. 2014.

_____. TSE. **Eleitor/ Estatísticas de eleitorado/ Filiados**. Disponível em: < http://www.tse.jus.br/eleitor/estatisticas-de-eleitorado/filiados>. Acesso em: 08 set. 2014.

_____. TSE. **Partidos políticos registrados no TSE**. Disponível em: < http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/registrados-no-tse>. Acesso em: 08 set. 2014.

_____. TSE. **Resolução nº 22.610**, de 25 de outubro de 2007. Disponível em: < http://www.tse.jus.br/arquivos/tse-resolucao-22-610>. Acesso em: 12 set. 2014.

COLÔMBIA. **Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Nacional**. Lei nº 1.712, de 06 de março de 2014. Disponível em: < https://www.dane.gov.co/files/noticias/LEY_1712_2014.pdf>. Acesso em: 10 set. 2014.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral de Estado**. 32ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

DATAFOLHA. **Jornal Folha de São Paulo**, edição: 11 mai. 2014. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2014/05/1452545-rejeicao-ao-voto-obrigatorio-sobe-para-61-do-eleitorado.shtml>. Acesso em: 14 set. 2014.

ESPANHA. **Ley 19/2013**, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. disponível em < http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2013-12887>. Acesso em: 27 jul. 2014.

FEREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 38ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

G1. **Em 24h, três candidatos a governo barrados na Ficha Limpa renunciam**, edição: 13 set. 2014. Disponível em: < http://g1.globo.com/politica/eleicoes/2014/noticia/2014/09/em-24h-tres-candidatos-governo-barrados-na-ficha-limpa-renunciam.html>. Acesso em: 17 set. 2014.

HARO, Ricardo. Elecciones primarias abiertas- Aportes para una mayor democratización del sistema político, **Revista de Estudios Políticos**, nº 78, Octubre/Diciembre 1992. Disponível em: < http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revistaselectronicas?IDR=3&IDN=235&IDA=16777 >. Acesso em: 11 set. 2014.

IBGE. **Projeção da população do Brasil e das Unidades da Federação**. Disponível em: < http://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/>. Acesso em: 08 set. 2014.

IBOPE. **Cai a confiança dos brasileiros nas instituições**. Ago. 2013. Disponível em: < http://www.ibope.com.br/pt-br/noticias/paginas/cai-a-confianca-dos-brasileiros-nas-instituicoes-.aspx >. Acesso em: 12 set. 2014.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 27ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MÉXICO. **Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental**. Disponível em: < http://mexico.justia.com/federales/leyes/ley-federal-de-transparencia-y-acceso-a-la-informacion-publica-gubernamental/titulo-primero/capitulo-ii/#articulo-11>. Acesso em: 14 set. 2014.

MOISÉS, José Álvaro. **A desconfiança Política e os Impactos na Qualidade da Democracia**. In: MOISÉS, José Álvaro, e MENEGUELLO, Rachel (orgs.). São Paulo: Edusp, 2013.

MORAES, Peña de. **Curso de Direito Constitucional**. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2013.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional**. 24ª ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

NOVELINO, Marcelo. **Manual de Direito Constitucional**. 8ª ed. São Paulo: Método, 2013.

OEA. **Convenção Americana de Direitos Humanos**. Disponível em: < http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/instrumentos/sanjose.htm >. Acesso em: 12 set. 2014.

ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Adotada e proclamada pela resolução 217 A (III) da Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948. Disponível em: < http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm >. Acesso em: 11 set. 2014.

O MUNICÍPIO E A AUTONOMIA LOCAL: ASPECTOS DA DESCENTRALIZAÇÃO DO PODER NO BRASIL

THE COUNTY AND THE LOCAL AUTONOMY: ASPECTS OF DECENTRALIZATION OF POWER IN BRAZIL

David de Medeiros Leite[134]

Weuder Martins Câmara[135]

DOI 10.11117/9788565604536.06

RESUMO

A autonomia das administrações municipais e a descentralização do poder na realidade brasileira consistem na principal temática do artigo. A partir do estudo da formação das entidades locais, foram feitas investigações com relação à organização e a evolução histórica dos Municípios e as consequências advindas desses aspectos para efetivação do poder local. A análise das competências municipais, tanto de forma exclusiva, cooperativa e complementar, além das atribuições inerentes ao prefeito, merece atenção na medida em que influem decisivamente para que o funcionamento da municipalidade seja instrumento eficaz no atendimento das necessidades básicas dos cidadãos, e, por conseguinte, na consecução da efetivação da descentralização do poder como ferramenta imprescindível no sistema político de um país de dimensões continentais.

PALAVRAS-CHAVE: Municípios; Administração Local; Autonomia; Sistema Político; Direito Municipal.

ABSTRACT

The autonomy of municipal administrations and the decentralization of power in the Brazilian reality are the main subject of article. From the study of the formation

---

[134] David Leite é doutor em Direito pela Universidade de Salamanca (USAL). Professor da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN).

[135] Weuder Câmara é graduando em Direito pela Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN).

of local entities of counties, we made inquiries regarding the organization and historical development of municipality and the consequences of these aspects for achievement of local government. The review of municipal competences, either exclusively, cooperative and complementary manner, besides the power of mayor, deserve attention because make a lot of influence for the functioning of municipality be an effective tool in service to basic needs of citizens, and, thus, in attainment of effectuation of decentralization of power as a essential tool in the politic system of a country with continental dimension.

KEYWORDS: County; Local Government; Autonomy; Politic System; Municipal Law.

INTRODUÇÃO

Na discussão geral sobre o tema da democracia, um ponto se destaca a cada dia: a crise de governabilidade. E no meio desta crise, entre muitas alternativas e panaceias postas, ganha força o debate sobre a autonomia dos governos locais. O debate surge com mais força no meio as administrações municipais, devido à proximidade entre população e gestores. Além disso, é neste nível onde os cidadãos podem apresentar suas demandas com mais propriedade, e até conseguir sua resolução havendo menor burocracia no caminho. (PINDADO, 2005).

A autonomia dos Municípios é, portanto, o pano de fundo de nosso trabalho. No entanto, para aprofundar a questão é essencial conhecer a organização político-administrativa do Município, como também o processo de descentralização de poder.

Para melhor compreensão, procuramos esclarecer como o Município funciona no Brasil. Tornou-se necessário buscar elementos a partir do estudo da formação dos Municípios, obrigando-nos a fazer observações sobre a competência do sistema de autonomia e a evolução histórica do Município e a competência do prefeito, considerando que todos esses enfoques refletem diretamente nos interesses dos cidadãos.

Portanto, este artigo terá a seguinte divisão: a organização político-administrativa do Município no Brasil. Com subtítulos: o desenvolvimento histórico

do Município, a autonomia municipal, a competência do Município e o papel do prefeito.

A ORGANIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DO MUNICÍPIO NO BRASIL

Evolução Histórica

No Brasil, temos que tratar de organização municipal a partir da descoberta e colonização do país por Portugal, em 1500. Durante a fase colonial, Portugal nunca implementou no Brasil, um plano de organização territorial constituída com Municípios de maneira adequada ou até mesmo a partir do modelo existente naquele país.

Historicamente, quando os reinos de Portugal, Espanha, Holanda e Grã-Bretanha iniciaram suas viagens de descobrimentos, se formaram dois tipos de colônias: a colônia de povoamento e a colônia de exploração. A primeira, como seu próprio nome indica, servia simplesmente para aumentar o território do reino, com o objetivo, por um lado, de torná-lo o maior possível, gerando possibilidades como, por exemplo, a de segregação de presos e, por outro lado, para alcançar a formação que lhe favorecesse. De outra banda, as colônias de exploração serviam, como o próprio nome já sugere, para que o reino obtivesse através delas frutos que lhe enriqueceria.

Os principais modelos dos tipos de colonização acima referidos são: os Estados Unidos, como colônia de povoamento, e a América Latina, como colônia de exploração.

Especificamente, no caso do Brasil, como, de princípio, não existia a intenção de povoar, tampouco houve interesse por organizar o Município no sentido que temos hoje. De forma que a autonomia municipal, em seu principal sentido da palavra, só veio tomar forma muito tempo depois do descobrimento. Segundo José Nilo de Castro, o início da municipalização respondia ao modelo português:

> Pondo os pés no Brasil, trouxeram os portugueses, em 1500, as instituições municipais segundo o direito lusitano, com a seguinte organização: a) um prefeiro; b) juízes ordinários; c) conselheiros (de Câmaras); d) almotacés com funções administrativas subalternas; e) procuradores (advogados representantes do Município); f) os homens bons. (CASTRO, 2006, p. 11)

A princípio, os "Municípios" foram formados com base na necessidade de uma organização mercantil e do próprio povoamento do território, assim também tendo em vista as necessidades sanitárias, ou com o objetivo de execução de obras para servir a todos aqueles que viviam nas aldeias e vilas.

Se personificarmos o Município no Brasil, as vilas seriam seus antepassados mais remotos. Sobre o nascimento das vilas:

> A primeira foi São Vicente, em 1521, fundada por Martin Afonso; antes de ter sua carta [doação]; em 1546, Santos; em 1560, São Paulo;, e Itanhaém, em 1561. O surgimento dos municípios pode ser visto mais como uma necessidade das comunidades que viviam em solo brasileiro para os desígnios de Portugal. (CORRALO, 2006, p. 56).

Como podemos observar através dos próprios nomes das vilas que estavam sendo criadas, a igreja também influenciou fortemente a fundação das mesmas e de outras organizações nucleares. A Igreja Católica, no Brasil, viu a necessidade de catequese dos povos nativos em nome da mensagem cristã, que ajudou tanto a exploração dessas áreas, muitas vezes inacessível, como na estruturação em forma de cidade para essas comunidades (CASTRO, 2006).

A regulamentação do Município como formação jurídico-administrativa vinculada a algum ordenamento se concretiza no momento em que Portugal impôs à colônia o cumprimento das Ordenações Manuelinas, Alfonsinas e Filipinas, derivada da intenção de criar um lugar de administração geral na colônia.

Essas regulamentações, que datam da segunda metade do século XVI e princípios do século XVII, tinham como finalidade dotar as capitanias de um poder administrativo organizacional com a criação de várias funções e de Câmaras nas vilas que foram formadas.

Em termos formais, as constituições brasileiras começaram a refletir a forma do país de ver a organização municipal a partir da Constituição de 1824, que abriu as portas para a sistematização administrativa local.

Nelson Nery, sobre a importância da Constituição de 1824 para a organização local, comenta que:

> O texto constitucional tratava com apreço os Municípios, preceituando que haveria Câmaras em todas as cidades e vilas já existentes, assim como nas que fossem criadas no futuro. Por outro lado, a estas correspondia o governo econômico e municipal das localidades integrada por conselheiros e o Presidente seria o mais votado. Por último, uma lei reguladora deveria decretar as funções municipais da Câmara, assim como a formação das ordenações policiais, à aplicação das rendas e demais particularidades e atribuições. (COSTA, 2006, p. 49)

Essa lei complementar entrou em vigor em 01 de outubro de 1828, regulamentando toda organização das Câmaras Municipais, perdurando sua vigência até 1889, ano da proclamação da República. Após dois anos da proclamação da República, foi promulgada a Constituição de 1891, que não trouxe maiores modificações em relação aos Municípios, considerando o que estabelecia a Constituição anterior e a lei referida.

Com relação a este período, o que fica bastante claro é que se concedeu uma grande importância aos estados da federação, lhes outorgando grandes poderes de organização e diminuindo a autonomia das entidades locais, como os municípios e as vilas, mantendo estas sempre sujeitas as decisões adotadas pelos estados, sem lhes dar qualquer poder em relação à organização administrativa superior.

Embora a Constituição de 1934 tivesse a intenção de outorgar autonomia às autoridades locais, causando uma renovação da capacidade de ter poder próprio e atender às suas próprias necessidades, com o golpe ditatorial de 1937, a evolução do Município fornecida por aquela Constituição foi colocada em xeque.

O Município, além de deixar de ter poderes para resolver seus problemas, acabou perdendo a possibilidade de exigir do Estado que os resolvessem de uma forma mais prática.

Na efervescência do pós-guerra, em 1945, os militares derrubaram o governo ditatorial e, restabelecendo a ordem democrática, provocaram nova possibilidade de modelo administrativo local. Esta alternativa de novo governo gerou uma nova Constituição Federal no país, no ano de 1946, que ampliou os poderes que o Município tinha e lhe outorgou outros novos, ainda que houvesse uma forte interferência da União especificamente nos Municípios que tinham em sua área

algum interesse de relevante valor administrativo, financeiro ou militar. Corralo (2006, p. 84-85) aborda a questão da seguinte forma:

> Novamente o município pode exercer autonomia, feixe que penetrou no administrativo, político, financeiro e legislativo. No entanto, ainda havia resquício de um modelo concentrador na nomeação dos prefeitos das capitais, das instâncias hidrominerais e das localidades estratégicas para a segurança nacional.

Em 1964, o Brasil sofreu um golpe militar e mesmo estando em vigor a Constituição de 1946, o país passou a ser legislado por Atos Institucionais, Atos Complementares e Emendas Constitucionais. Porém, o municipalismo sofreu poucas modificações, principalmente em razão do poder dado ao Executivo. Em 1967, o Brasil teve uma nova Constituição baseada na anterior, nas leis e em outras situações políticos-circunstanciais ocorridas entre 1964 e 1967.

A Constituição de 1967, juntamente com a Emenda Constitucional n º 01 de 1969 fizeram a relação com os Municípios um pouco mais rígida. A designação de prefeitos em algumas situações se manteve, incluindo nas capitais, só que desta vez a referida designação competia ao governador do Estado a qual pertencia à cidade.

O Brasil viveu um período marcado pelo poder ditatorial e só no final da segunda década do referido período é que se tem início uma abertura política que enseja o regresso dos exilados políticos e outras medidas democráticas. Uma população organizada em movimentos políticos em defesa de eleições diretas, anistia, assembleia constituinte, além de outras bandeiras, faz com que o país retorne a normalidade democrática.

Após o longo período ditatorial, com o processo de redemocratização deflagrado em 1985, veio a Constituição de 1988, considerada "Constituição Cidadã". Esta Constituição, na história do Brasil, tem sido a que mais garante a cidadania e os direitos de uma forma geral, como também, oferecendo aos Municípios abertura e força nunca antes vista no sistema jurídico brasileiro. Hely Lopes Meirelles (2006, p. 44-45), de forma pertinente, comenta:

> A principal característica da Carta é a extensão da autonomia municipal para aspectos políticos, administrativos e financeiros, tal como estabelecido nos artigos 29 a 31, 156, 158 e 159, dando também o poder de fazer sua Lei Orgânica (própria carta).

É oportuno dizer que esta organização estabelecida nas Leis Orgânicas Municipais é bastante peculiar do Brasil e difere enormemente de outros países, como, por exemplo, a Espanha, que mantém uma organização administrativa local muito distinta, com uma única lei que serve para todas as localidades do país, sem preservar a mesma singularidade da legislação em voga desde 1988 no Brasil.

Outra característica importante que também trabalharemos adiante é a implícita autonomia auto-organizativa dos Municípios. Com isso, eles não têm mais a necessidade de viver subordinado aos Estados ou a União, podendo, a partir da observação do tão propalado interesse local, organizar-se sem a interferência do Estado. A autonomia serve parar fixar o poder, assegurado pela Constituição Federal.

Autonomia municipal

Autonomia nos Municípios brasileiros representa a "independência" funcional em relação aos Estados e a União. A autonomia regular e vasta obtida a partir da Constituição Federal de 1988, fez com que os Municípios gozem de atribuições, que em outros momentos só foram desfrutadas pelos demais entes federados, sobretudo ao ser conferida a possibilidade de uma autorregulação administrativa abrangente. Sobre essa busca da autonomia, Urbano Vitalino (1999, p. 41) afirma que:

> A dimensão territorial impressionante fez com que nosso país, desde sua criação, adotasse o sistema generalizado de divisão territorial de poder, divididos pelas várias unidades políticas que os compõem, sendo outorgada a cada uma, certas e específicas competências. O esquema dos centros regionais autônomos e comunidades tem sido mantido até hoje em nossas Cartas Constitucionais, sem prejuízo das competências do núcleo central, inclusive, reservando-se o direito de emitir princípios gerais de política, como guardião da unidade nacional.

Em outro sentido, Hely Lopes (2006, p. 108) conceitua autonomia administrativa e, como lhe é característico, nos brinda com importantes e exatos conceitos:

> O conceito de administração própria não oferece dificuldade de entendimento e delimitação – é a gestão dos negócios locais pelos representantes do povo do Município, sem interferência dos poderes da União ou do Estado membro –. Mas a cláusula limitativa dessa administração exige uma exata interpretação, para que o Município

> não invada competências alheias, nem deixe de praticar atos que lhe são reservados. Tudo se resume, portanto, na precisa compreensão no significado de “interesse local”.

A autonomia administrativa municipal brasileira serve para situar os Municípios na encadeada organização dos membros federados. Essa autonomia deve se reger com base no interesse local, ou seja, o peso da opinião interna sobre certas questões deve prevalecer. A municipalização da força administrativa, muito mais que uma busca por parte das localidades brasileiras, surgiu da necessidade de uma administração própria e particular focada nas questões locais, onde o Estado membro e a União não alcançariam resolver questões peculiares.

A autonomia municipal refere que o Estado membro não possui determinadas atribuições que concerne única e exclusivamente ao Município. Portanto, a autonomia também cabe em questões em que todos os âmbitos da federação têm o dever de estar presente, tanto de forma autônoma, como complementar, ou em colaboração com os demais entes.

Durante um longo período da história do país, a autonomia política dos Municípios brasileiros era pequena ou quase nula, por isso, inicialmente, só existia em relação à formação das Câmaras Municipais e somente muito tempo depois, surgiu a possibilidade de também eleger prefeitos.

As Câmaras Municipais, ainda que o povo tivesse a possibilidade de escolha dos seus membros, não desfrutavam da prerrogativa de exercer suas funções como poder constituído. Mais tarde, com a criação do cargo de prefeito, o quadro dessa autonomia evoluiu.

Nelson da Costa Nery (2006, p. 128) conceitua a autonomia política dos Municípios da seguinte forma:

> A autonomia política do Município envolve a qualidade atribuída a estrutura do poder político local, e da relação entre eles. O Município tem a capacidade, portanto, para organizar e formar seu próprio governo. Apesar de não haver hierarquia entre os três entes federativos, deve haver uma limitação da forma de organização, porque os princípios são estabelecidos nas Constituições Federal e Estadual.

Portanto, se apresenta sinteticamente a melhor dedução para autonomia administrativa, como a possibilidade de que o Município constitua e mantenha seu próprio governo no campo administrativo local. Este “constituir e manter” toma

também outras possibilidades com relação à organização administrativa local, com a possibilidade de destituir a quem goze desse direito político sem estar de acordo com o que a legislação nutre ou permite ou, em outro caso, efetue uma conduta qualificada de ilegal ou inadmissível para alguém que exerce uma função pública como a de prefeito ou vereador.

A possibilidade de anular o exercício da função de prefeito ou vereador também é uma forma democrática de estabelecer essa autonomia política, de forma que, em alguns casos, existe uma inquietude quando se fala de quem seria a competência definitiva dentro da organização administrativa municipal. A força dessa autonomia acaba fazendo com que o Município exerça um controle sobre seus próprios representantes.

A Carta de 1988 ofereceu ao Município a possibilidade de exigir tributos de seu interesse, sobre o que for de sua competência, mostrando que, mais uma vez, o interesse local superou a entidade centralizadora maior.

Ademais da possibilidade de arrecadar tributos de sua competência, o poder público municipal também pode criar taxas, contribuições especiais e outras contribuições. Em outros tipos de impostos, o Município recebe, tanto do estado como da União, uma parte do que eles arrecadam, mesmo que o Município não tenha competência para legislar sobre os referidos impostos.

No que se refere ao planejamento orçamentário, o Município também tem a competência de organizar seu Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual. É oportuno ressaltar que, mesmo diante da automia orçamentária, o Município está vinculado às previsões constitucionais de aplicação de uma porcentagem fixa para a educação pública e outros percentuais assim definidos.

Quando falamos de autonomia para auto-organização, estamos falando especificamente do poder que o Município tem de desenvolver a sua própria "Constituição", que é chamada de "Lei Orgânica". Embora a Lei Orgânica deva respeitar tanto a Constituição Federal como a Constituição do Estado, de modo que não se pode legislar em sentido contrário aos preceitos já designados por ambas, sendo uma condição prévia de que o Poder Legislativo municipal as acate no

momento de confeccionar a referida Lei Orgânica, esta serve para que o Município reflita e protagonize o interesse local.

A possibilidade do Município se organizar a partir de uma lei maior própria é a principal característica da autonomia de auto-organização. A esse respeito, Corralo (2006, p. 209) expõe uma consideração com relação a outras repúblicas do mundo, dizendo que:

> A autonomia de auto-organização do Município brasileiro lhe leva a ter um tratamento constitucional singular federalista, pois tal possibilidade somente foi outorgada aos estados e não aos Municípios. A auto-organização é uma característica inerente dos entes federados, o que reforça a posição do Município como ente integrante da federação brasileira.

A previsão da necessidade de uma Lei Orgânica de organização do Município se materializa no artigo 29 da Constituição Federal (BRASIL, 1988, p. 31), quando alega que “O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal”.

O fato é que, na verdade, em um país com mais de cinco mil Municípios, onde há uma significativa diferença entre as pessoas e as suas necessidades, onde em cada local há grandes diferenças e peculiaridades, a decisão do Estado de obter para si a possibilidade de impor uma organização perfeitamente igual a todos os Municípios parece pretensioso a ponto de atrapalhar ao invés de ajudar. (RESENDE, 2008).

Este poder de legislar no âmbito local abrange três tipos diferentes: a possibilidade de legislar é exclusiva, para os casos com um interesse local proeminente; a possibilidade de legislar é compartilhada, quando o Município, os Estados e a União podem legislar sobre um determinado assunto; e a possibilidade de legislar é complementar quando, por haver um interesse local envolvido, o Município age em situações onde outros entes federais não o fazem.

Competência dos Municípios

Competência, no sentido aplicado neste artigo, é o ato de ter aptidão para realizar determinada ação, o que, de fato, é o próprio trabalho de campo da entidade

municipal, que busca, por esse meio, a satisfação de sua atuação e, por conseguinte, de atender o interesse coletivo.

A competência administrativa refere-se à capacidade para gerir o Município, competência que cada ente tem para si de acordo com sua situação. Fazendo uma análise das competências do Município, o autor José Nilo Castro afirma que (2006, p. 197):

> A jurisdição do município deriva da Constituição Federal. Nossa Federação adotou a tripartição dos poderes. Os poderes da União e Municípios são explicitamente listados na Carta da República, reservando aos estados o poder que não são proibidos.

O interesse local, de fato, em ocasiões, não está perfeitamente caracterizado na Constituição quando se trata de competência privativa, de forma que também pode satisfazer no que diz respeito à competência complementar, que abrange a questão quando não há competência privativa de nenhum ente federativo e sempre quando a mesma questão seja resolvida em razão do referido interesse.

Braz (2006) exemplifica como problemas de interesse local: abastecimento, esporte e lazer. O autor de *Direito Municipal na Constituição* assevera que o termo abastecimento, não se refere apenas a comida, mas também abrange água e energia elétrica para toda a população.

Em outro âmbito, quando o patrimônio histórico municipal está correndo riscos, cabe ao próprio Município prover os meios necessários para protegê-lo, sem que se constitua dever de outros entes federativos.

A respeito do meio ambiente, a intervenção municipal se justifica no interesse local, na medida em que for apropriado. Enquanto a União dita regras gerais sobre o assunto, confere aos Estados, da mesma forma que aos Municípios, que resolvam suas questões no âmbito de sua competência privativa.

Quanto ao combate às causas da pobreza, cabe aos Municípios estabelecer em suas sedes programas desenvolvidos pela União com esse fim, agindo particularmente como gestores especiais através de suas secretarias.

A educação, além da escolaridade obrigatória, envolve o acesso à cultura, dentro ou fora das escolas ou outras entidades financiadas por entes federativos. Noutro ponto, o acesso à saúde também inclui o acesso à assistência social como

um meio de proteção da família e garantia constitucionalmente adquirida por trabalhadores em geral.

É oportuno esclarecer que, com a Constituição de 1988, houve no Brasil uma ampliação enorme dos acessos aos serviços de saúde pública. Foi necessário descentralizar o poder nesta matéria, o que possibilitou que o Município também acabasse sendo um gestor da saúde pública, organizando sua prestação.

Petrônio Braz (2006, p. 177), falando sobre a possibilidade de cooperação entre os entes federados, diz que o ordenamento pátrio oferece meios para a consecução desse fim:

> Existe a competência de cooperação quando uma entidade federativa, a quem não compete originariamente a atribuição funcional para a prática de certos atos administrativos, se adentra de forma válida ou por disposição legal na esfera funcional de outra, com vistas a atender os fins do Estado, em sua concepção genérica. Ao Município compete manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do estado, programas de educação pré-escolar, de ensino fundamental, assim como prestar serviços de atenção a saúde da população.

Nessa análise de Petrônio Braz, observamos que a competência de cooperação consiste, na realidade, em prestações que os entes federativos hão de entregar aos cidadãos, para cuja consecução os entes se veem obrigados a se unirem.

E sobre competência complementar Petrônio Braz (2006, p. 194) expõe:

> (...) é a que se estabelece por ampliação, permitindo a solução de possíveis conflitos, atribuindo-se aos Municípios capacidade para elaborar leis, em atenção ao interesse local, que versa sobre a matéria não definida em sua competência exclusiva. A Constituição Federal proporcionou aos Municípios os mais amplos poderes para complementar, em assuntos de interesse local, as legislações federal e estadual.

A delimitação dessa competência complementar é aberta, em virtude da própria autonomia legislativa dos Municípios. Se a União e os estados ditam a lei que não satisfaz o interesse local, corresponde ao Município suprir essa lacuna legislativa. Por vezes, essa competência pode confundir-se com a competência exclusiva, em razão de que o ente maior não pode fixar regras em situações onde só o Município pode ditar sua legislação em virtude do interesse local. A diferença está se a lacuna afeta a um ato privativo ou não.

É oportuno citar o que Corralo (2006, p. 178) diz sobre a competência complementar dos Municípios:

> É desde o prisma do interesse local que o Município pode e deve exercer a competência complementar prevista no artigo 30, II da Constituição, que é uma competência legislativa compartida primária, pois, deriva do próprio texto constitucional. Frente a omissão da União, o Município poderá exercer uma competência complementar através de normas gerais.

Mesmo falando de competência complementar, é possível discorrer sobre a possibilidade estatal de criar consórcios entre Municípios com a finalidade específica de planejar e executar obra pública (sem se falar em outras finalidades temáticas) que seja de interesse de todos os envolvidos no processo. Tal possibilidade requer um consenso legal pela necessidade de que certas localidades municipais, grupos de Municípios e regiões metropolitanas organizem situações em comum.

O Prefeito

O prefeito é o representante do Município, eleito mediante sufrágio livre de todas as pessoas aptas para votar na correspondente eleição e desenvolve papel primordial na organização púbica e na criação de políticas públicas adequadas para a localidade.

No Brasil, há a divisão dos três poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário; como regra, um poder não pode assumir atribuições de outro, de modo que a harmonia entre os poderes da administração pública brasileira é alcançada. Assim, a prefeitura é o centro da administração municipal, dirigida pelo prefeito, a quem vários órgãos, tais como secretarias municipais ou gerencias, são subordinados.

A organização executiva local não tem apenas a função de fazer cumprir as leis que emanam do Legislativo, mas também para organizar as políticas públicas destinadas aos seus cidadãos, buscando uma administração pública mais forte e capaz de solucionar os problemas da população local.

Na organização municipal, os secretários também realizam funções como agentes públicos, sendo responsáveis administrativamente pelos seus respectivos setores. Sua designação é atribuição do prefeito. Há uma divisão das tarefas municipais segundos as necessidades, razão pela qual se criam as secretarias.

Mais uma vez recorremos aos ensinamentos de Hely Lopes Meirelles (2006, p. 710), para definição da figura do prefeito:

> O prefeito é o chefe do Executivo municipal, agente político, dirigente supremo da prefeitura. Como chefe do Executivo e agente político, tem atribuições governamentais e administrativas. No desempenho do cargo, em que é investido por eleição, não fica submetido hierarquicamente a nenhuma autoridade, órgão ou poder estadual ou federal, somente se sujeita ao controle da Câmara, segundo as normas específicas da administração local, e as leis gerais do estado membro e da União. Exerce suas funções com plena liberdade, no marco da competência funcional e nos limites da autonomia municipal.

A figura do prefeito é para o Município o que o governador é para o Estado e o presidente para a União, guardadas as devidas proporções ao caso que aqui se trata. Como derivação da conquista de poder pelos entes locais, surgiu um Poder Executivo com funções locais similares as dos demais chefes das outras duas esferas. Portanto, o prefeito é o representante maior do Município, exercendo a função de representante legal e de autoridade no que se refere à organização municipal local.

Como "todo o poder emana do povo", cabe à população exercer sua atribuição de escolher a pessoa para o exercício do mandato de prefeito em cada Município. Esse cidadão é eleito por sufrágio aberto e exercerá as suas funções em nome do povo de sua cidade, os seus poderes são previsto pela Lei Orgânica de cada Município, o que, como já mencionado anteriormente neste estudo, é a lei maior.

Convém ressaltar novamente que, para organizar seu poder, o prefeito não está abaixo das ordens de nenhum outro agente político, de modo que exerce sua função de forma independente. Buscando a capacidade plena de trabalho, a independência funcional é uma garantia do pleno exercício do mandato eletivo do poder público municipal.

Cabe ao chefe do Executivo municipal designar todos os secretários municipais, a fim de descentralizar a administração e proporcionar ao prefeito maior capacidade de gestão, para que se atinja a satisfação administrativa plena, em todas as áreas.

O prefeito realiza seu papel mediante atitudes que tratem de questões diretas, cujo fundamento seja resolver situações ou potenciar uma melhor qualidade de vida nos Municípios. Quando falamos sobre os poderes do prefeito no exercício do seu cargo de chefe do Executivo municipal, é importante retornar ao que Hely Lopes Meirelles (2006) ensina. Ele afirma que os poderes do prefeito e chefe Executivo municipal é dividido em dois tipos distintos, a saber: autoridade política e atribuições de caráter administrativo.

Há atos administrativos do prefeito que possuem a qualidade de vinculantes e outros não, que integram a gestão própria dele. Da mesma forma que existem atos do prefeito que devem ser aprovados pela Câmara Municipal para ser validado, enquanto outros não necessitam.

O prefeito também será responsável por assegurar a equidade e organizar questões orçamentárias municipais, incluindo a Lei Orçamentária Anual (LOA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e o Plano Plurianual (PPA).

Compete também ao prefeito organizar as obras necessárias para o Município e os cidadãos, assim como organizar o pessoal vinculado à prefeitura para a execução das atividades que lhes são próprias em nome do princípio da eficiência. Cremos oportuno citar Cretella Júnior (1981, p. 29):

> Pelo próprio princípio do poder-dever, o administrado municipal tem não só a faculdade, o direito e prerrogativa de atuar, mas também o dever, a obrigação de tomar providências em determinados casos previstos em lei, sob pena de incorrer em responsabilidades, como acontece, por exemplo, na instauração de uma investigação administrativa, quando a natureza da falta assim o exija, ou em caso de aplicação de sansões.

É oportuno ressaltar que o prefeito não é funcionário público, e sim um agente político, o que lhe corresponde às disposições relativas aos governantes. Hely Lopes (2006, p. 775) analisa a responsabilidade do prefeito afirmando que pode existir um triplo aspecto: penal, político-administrativo e cível. Cada um se desenrola em processos independentes.

A responsabilidade penal do administrador público municipal se refere a todo ato que resulte na consumação de um delito, tanto no âmbito do código penal como no âmbito de uma lei específica dessa área. Quanto a responsabilidade político-administrativo se refere a qualquer transgressão que atente contras os aspectos

éticos da função de prefeito e que podem levar a sua cassação. Essas situações são previstas nas leis orgânicas dos Municípios, em leis especiais e na Constituição Federal em seu artigo 29-A, parágrafo 2º, I, II e III. E a responsabilidade civil diz respeito às questões que o prefeito não cumpre, tendo que ressarcir as finanças públicas alguma despesa ou outras questões ligadas ao orçamento municipal.

CONCLUSÕES

No presente artigo tivemos a oportunidade de aprofundarmos a questão da organização do município no Brasil, observando aspectos do direito no âmbito municipal, e, por conseguinte, peculiaridades do poder local.

O "poder local" traduz a prerrogativa autoadministrativa dos Municípios, como também a capacidade de administrar os interesses públicos locais. E, consequentemente, sempre que se analisa a questão das competências dos entes locais, incidi-se, obrigatoriamente, na análise de temas correlatos como o "interesse local", o "poder local" e a "descentralização".

Dentro de todo contexto estudado, vale ressaltar que uma primeira conclusão nos remete a um aspecto muito importante, qual seja: o caráter funcional dessa autonomia local, que diz respeito à organização da administração, dos serviços que se devem prestar e da forma que essa função está intimamente ligada às prerrogativas da entidade local de assumir deveres comuns, que, por conseguinte, passam a ser de sua competência a partir das previsões legais.

Para tanto, a autonomia é imprescindível em relação aos assuntos que o ente local tem maior pertinência, ou seja, no que diz respeito a organizar políticas públicas com o objetivo de satisfazer as necessidades da população local, na incessante busca de alcançar o bem-estar social no meio comunitário.

E para viabilização do objetivo primordial de satisfazer necessidades da população, o fator funcional é pedra angular. Nesse sentido, o fator funcional se refere à execução de função relativa ao conjunto de competências que podem ser desenvolvidas pelo Município, incluindo o conteúdo dessas funções, preferencialmente na intervenção social e econômica.

O pensamento doutrinário comentado se aplica obviamente à realidade brasileira, com ênfase no sentido de que as funções da municipalidade devem funcionar em quaisquer das circunstâncias, favorecendo o bom funcionamento da área administrativa local em favor do interesse dos cidadãos.

Outra conclusão diz respeito ao fato de que, no Brasil, a autonomia municipal e a força na formulação de suas competências, tem como pressuposto principal a necessidade de defender o caráter descentralizador, assim como o interesse local de cada município. Esse caráter descentralizador proporciona que as ações do Executivo local supram de forma mais eficaz às necessidades do cidadão.

No Brasil, como bem explorado no decorrer do trabalho, cada município cria sua própria Lei Orgânica municipal, significando que a organização municipal brasileira possui maior efetividade, considerando uma forte necessidade de descentralização do poder executivo, uma vez que nosso país é de proporções continentais, com pluralidade de culturas, diversidade ambiental, etc.

Diante de tudo, é possível concluir ainda que os aspectos da evolução histórica dos Municípios, da autonomia, da competência e, ainda, das atribuições dos prefeitos, interferem no poder local e, consequentemente, refletem diretamente os interesses dos cidadãos.

Assim, o Município, sem dúvida alguma, caracteriza-se como ente público que está mais próximo ao cidadão e, consequente, pode resolver de forma mais efetiva os problemas que mais afetam a coletividade.

REFERÊNCIAS

BRASIL, Constituição. **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Editora NDJ, 2012.

BRAZ, Petrônio. **Direito Municipal na Constituição**. 6. ed. São Paulo: Mizuno, 2006.

CABALLERO, Francisco Velasco. **Autonomía Municipal**. In: II Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo. 2007. Disponível em: <http://grupos.unican.es/ada/2007%20AEPDA/Autonomia%20Local_Velasco.pdf> Acesso em 03 de maio de 2014.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. Almedina, Coimbra. 2003

CASTRO, José Nilo de. **Direito Municipal Positivo**. Del Rey, Belo Horizonte. 2006

CORRALO, Giovani da Silva. **Município - Autonomia da Federação Brasileira**. Juruá, Curitiba. 2006.

COSTA, Nelson Nery. **Direito Municipal Brasileiro**. 3. ed. Forense, Rio de Janeiro. 2006.

LEITE, David de Medeiros. **Presupuesto Participativo en municipios brasileños:** Aspectos Jurídicos y Administrativos. Madrid: Editorial Académica Española, 2012.

LOZANO, Fernando Cordeiro. **El pacto local: un punto de partida.** Disponível em: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/fichero_articulo?codigo=266037&orden=90225> Acesso em: 05 de maio de 2014.

MACHO, Luis Miguez. **El régimen de las grandes ciudades**. In: La Modernización Del Gobierno Local. Atelier, Barcelona. 2005.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. Malheiros, São Paulo. 2006.

MELLO FILHO, Urbano Vitalino. **Direito Municipal em Movimento**. Del Rey, Belo Horizonte. 1999.

ORDUÑA REBOLLO, Enrique. **La administración local en la constitución de 1978**. Disponível em: < dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/1111910.pdf> Acesso em: 05 de maio de 2014.

PÉREZ, M Antonia Ramírez; MARTÍNEZ, Cecilia Pitt; YÁÑEZ, Clemente J. Navarro. La estructura de oportunidades de la política local. El caso de los municipios andaluces. **Revista de Estudios Regionales**, nº 79, pp. 99-126. 2007.

PINDADO, Fernando. La participación no se improvisa. **Revista de estudios locales**, Madrid, Num. 87, p. 10. 2005.

QUESADA, Miguel-Ángel Ladero. Las ordenanzas locales. Siglos XIII-XVIII, En la España Medieval.. **Servicio de publicaciones**, Universidad Complutense, Madrid, nº 21, p. 294-295. 1998.

RESENDE, Antônio José Calhau de. Autonomia Municipal e Lei Orgânica. **Caderno Escola Legislativa**, Belo Horizonte, v. 10, n. 15, pp. 7-42. 2008.

SÁNCHEZ SÁNCHEZ, Zulima. **Estudio Práctico de las asociaciones – Democracia directa y otras formas de participación ciudadana**. Lex Nova, Valladolid. 2004.

VELASCO, Joaquín Huelín Martínez de. **Globalización y principio de autonomía local**. Consejo General del Poder Judicial, Madrid. 2008

WAGNER, Francisco Sosa. **Manual de Derecho Local**. Aranzadi. Navarro. 2005.

CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE E PARTICIPAÇÃO POPULAR: O FUTURO DA DEFESA CONSTITUCIONAL

JUDICIAL REVIEW AND POPULAR PARTICIPATION: THE FUTURE OF THE CONSTITUTIONAL DEFENSE

Renan Guedes Sobreira[136]

DOI 10.11117/9788565604536.07

RESUMO

A Constituição brasileira de 1988 se identifica nuclearmente com o princípio democrático, sendo ainda necessária a efetiva implementação dessa e, portanto, desse. Um dos elementos que aproxima diretamente o cidadão do texto constitucional é o controle de constitucionalidade. Se o futuro da sociedade carece de democratização, assim também o controle de constitucionalidade. Sobre o tema, analisa-se o modelo brasileiro e o modelo mexicano de defesa constitucional. A análise comparativa de país de estrutura aproximada à brasileira apresenta possibilidades e viabilidades. Pretende-se apresentar sugestões que fomentem o debate e a análise construtiva do tema a fim de se construir a Justiça Constitucional do futuro, que se crê necessariamente mais democrática conforme o projeto constitucional.

PALAVRAS-CHAVE: Controle de Constitucionalidade; Democracia; Participação Cidadã.

ABSTRACT

The Brazilian Constitution of 1988 is nuclearly identified with the democratic principle, and them both requires an effectively implementation. One element that makes an approach directly between the citizen and the constitutional text is the judicial review. If the society's future needs democratization, as so the judicial review. About this matter, the Brazilian and the Mexican models of judicial review are analyzed. The comparative analysis of a country with similar structure of the Brazil reveals possibilities and viabilities. Some suggestions are presented to foment the

---

136 Bacharel em Direito pela Universidade Federal do Paraná (UFPR), expert em Direito Parlamentar pela Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Servidor do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná (TJ-PR).

debate and the constructive analysis of the theme to construct the Constitutional Justice of the future, that we believe, necessarily democratic, how was the constitution project.

KEYWORDS: Judicial Review; Democracy; Citizen Participation.

Introdução

A Constituição é o conjunto normativo mais caro da nação, cume e fundamento, razão de gênese estatal, suprema, encontra-se constantemente exposta podendo ser hodiernamente infringida.

Tal "supremacia decorre de razões políticas e jurídicas poderosíssimas (estabilidade do Estado e da ordem jurídica, segurança dos direitos civis e políticos dos indivíduos)," e sua exposição faz inarredável que a Constituição possua um "sistema ou processo adequado de sua própria defesa"[137]**.**

Um texto constitucional fortemente alicerçado, dotado de mecanismos protetores não fica à mercê das intempéries políticas e sociais que lhe rodeiam, mas exerce autodefesa: assim é o controle de constitucionalidade.

A fortaleza, entretanto, não pode se fazer ermida, antes, deve evitar o isolamento que favorece os iconólatras jurídicos. A Constituição verdadeira, isto é, aquela narrativa libertária[138], contém um "valor constitucional primário (*gene*)" que "mantém com a Constituição, mais que uma relação de pertinência, uma relação de inerência: ele é ela mesma, ela mesma é ele"[139] , e que impede o isolacionismo.

O megaprincípio[140], que dá vida ao texto constitucional, fazendo-lhe material e não espectro formal, é o princípio democrático. Sendo-lhe intrínseco, esse elemento deve também informar o mecanismo de defesa da Constituição, pois a natureza do elemento condiciona todo seu aspecto.

---

[137] TEIXEIRA, José Horácio Meirelles. GARCIA, Maria (atualizadora). Curso de Direito Constitucional. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991, p. 372.
[138] CLÈVE, Clèmerson Merlin. Controle de Constitucionalidade e Democracia. IN: MAUÉS, Antonio G. Moreira (org.). Constituição e Democracia. São Paulo: Max Limonad, 2001, p. 50.
[139] BRITTO, Carlos Ayres. Teoria da Constituição. Rio de Janeiro: Forense, 2003, p. 182.
[140] BRITTO, Carlos Ayres. Teoria da Constituição. Rio de Janeiro: Forense, 2003, p. 183.

A democracia “é tão antiga quanto vital”, mas também “relativamente recente o sentido positivo atribuído ao termo democracia, o seu emprego eulogístico, que no nosso presente difundiu-se até mesmo numa dimensão planetária”[141].

Se a Constituição Brasileira adota posição “ambiciosa de democracia, caracterizada pelas noções de liberdade e igualdade, pela soberania popular e pelo pluralismo político, e informada profundamente pelo ideal republicano, pelo interesse público e pela responsabilidade dos cidadãos pelas decisões políticas”[142] , essa deve ser entendida “como pluralismo; a democracia como instrumento de seleção e de recâmbio da classe política; a democracia como trâmite da participação política dos sujeitos” que é “(apenas ilusoriamente simples, mas, na realidade, multifacetada e plural)”[143]**.**

Textualmente conquistada, a democracia urge consolidação prática. Crê-se que tal é a missão do constitucionalista brasileiro do presente e do porvir.

Neste artigo, analisa-se a concretização do princípio democrático no sistema de controle de constitucionalidade brasileiro. Comparativa e provocativamente, apresenta-se, ainda que sucintamente, o modelo mexicano de controle de constitucionalidade, extraindo eventuais sugestões para encerrar com proposições ao debate que construirá o constitucionalismo do amanhã.

1 Acesso à Justiça Constitucional e Controle de Constitucionalidade no Brasil

As três frentes de exercício do poder estatal constituídas participam do controle de constitucionalidade no Brasil.

---

[141] COSTA, Pietro. Soberania, Representação, Democracia: ensaios de história do pensamento jurídico. Curitiba: Juruá, 2010, p. 239.

[142] SALGADO, Eneida Desiree. O desenvolvimento democrático e os direitos fundamentais: levando o direito de petição a sério. IN: I Seminário Ítalo-Brasileiro, 2011, Curitiba. Anais do I Seminário ÍtaloBrasileiro em Inovações Regulatórias em Direitos fundamentais, Desenvolvimento e Sustentabilidade e VI Evento de Iniciação Científica UniBrasil 2001. Curitiba: Negócios Públicos, 2011. p. 66.

[143] COSTA, Pietro. Soberania, Representação, Democracia: ensaios de história do pensamento jurídico. Curitiba: Juruá, 2010, p. 265.

As casas legislativas – Senado, Câmara dos Deputados, Assembléias estaduais e Câmaras de vereadores – devem atuar “evitando que uma espécie normativa inconstitucional passe a ter vigência e eficácia no ordenamento jurídico”[144], portanto, atuação prévia à vigência do ato normativo.

A Constituição Federal determina que as Casas do Congresso Nacional fixem suas comissões, art. 58, o que é feito a nível de estatutos internos. No caso do Senado Federal[145] e da Câmara dos Deputados[146], há Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, realizando a função supra mencionada.

O Poder Legislativo ainda atua quando deixa de converter em lei, por considerar inconstitucional, medida provisória.

A despeito da relevância da função, a Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados aprovou 118 projetos de lei em aproximadamente três minutos em tons zombeteiros como “os deputados que forem pela aprovação, a favor da votação, permaneçam como se encontram”, diante de um plenário com apenas um deputado[147], havendo casos de aprovações “a toque de caixa e em votação simbólica”[148].

A displicente tratativa do tema, bem como a mobilidade política do Poder Legislativo, podem comprometer a defesa da constituição. Ainda é patológico que se trate o controle de constitucionalidade de forma simbólica, eis que a Constituição é o molde das instituições nacionais.

O Poder Executivo veta, por inconstitucionalidade, projetos de leis aprovados pelas casas legislativas, ou seja, previamente à vigência da lei. De maneira repressiva e difusa, pode agir nas instâncias administrativas de julgamento, por exemplo, o Conselho Administrativo de Recursos Fiscais a fim de realizar a

---

[144] MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 14. Ed. São Paulo: Atlas, 2003, p. 581.
[145] Art. 72, III, com competência regulada pelo art. 101 do Regimento Interno do Senado Federal.
[146] Art. 32, IV do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.
[147] Disponível em http://www.gazetadopovo.com.br/vidapublica/conteudo.phtml?id=1172445 Acessado em 15.08.12
[148] Disponível em <http://www.gazetadopovo.com.br/economia/conteudo.phtml?tl=1&id=1203837&tit=CCJ-da-Camara-aprova-criacao-de-69-varas-trabalhistas> Acessado em 15.08.12.

verificação de legalidade ou ilegalidade, constitucionalidade ou inconstitucionalidade, segundo entendimento doutrinário[149], de atos em matéria tributária.

Pode-se dizer que o Poder Executivo atua rarefeitamente como controlador de constitucionalidade, geralmente em situações potencialmente afetas a elementos sensíveis[150]**.**

Como o controle pelo Poder Legislativo, a ação do Poder Executivo é vantajosa pelo fato de seus agentes serem eleitos democraticamente, o que confere maior legitimidade às suas ações. Todavia, a eleição integra a democracia, mas não a esgota, sendo que este tipo de verificação de constitucionalidade principia na senda democrática, mas ainda carece de melhoramentos.

---

[149] GRUPENMACHER, Betina Treiger. Controle da Constitucionalidade pelo Poder Executivo. In: Misabel Abreu Machado Derzi. (Org.). **Separação de Poderes e Efetividade do Sistema Tributário**. Belo Horizonte: Del Rey, 2010, p. 211 - 233. A doutrina mencionada confronta entendimento sumulado do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (Súmula nº 2 – "O Segundo Conselho de Contribuintes não é competente para se pronunciar sobre a inconstitucionalidade de legislação tributária") e Portaria do Ministério da Fazenda (Portaria MF nº 256 de 22.06.09, art. 62 – Fica vedado aos membros das turmas de julgamento do CARF afastar a aplicação ou deixar de observar tratado, acordo internacional, lei ou decreto, sob fundamento de inconstitucionalidade). Embora solitária, tal doutrina se afigura pujante, eis que a competência do Poder Judiciário para realizar o controle a posteriori não é excludente daquela das demais frentes de poder estatal, uma vez que todos concorrem para salvaguardar a Constituição.

[150] Mensagem de Veto 212/12 ao Projeto de Lei 1.876/99 (art. 76 – ""O dispositivo fere o princípio da separação dos Poderes conforme estabelecido no art. 2o , e no caput do art. 61 da Constituição Federal ao firmar prazo para que o Chefe do Poder Executivo encaminhe ao Congresso Nacional proposição legislativa."). Mensagem de Veto 664/90 ao Projeto de Lei 97/89 (art. 39, X – "O princípio do Estado de Direito (CF. art. 1º) exige que as normas legais sejam formuladas de forma clara e precisa, permitindo que os seus destinatários possam prever e avaliar as conseqüências jurídicas dos seus atos. É, portanto, inconstitucional a consagração de cláusulas imprecisas, sobretudo em dispositivo de natureza penal."). Mensagem de Veto 07/12 (Projeto de Lei 6.822/10, que "Regulamenta o exercício das profissões de Catador de Materiais Recicláveis e de Reciclador de Papel" – ""A Constituição Federal, em seu art. 5o , inciso XIII, assegura o livre exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, cabendo a imposição de restrições apenas quando houver a possibilidade de ocorrer algum dano à sociedade. Além disso, no caso específico, as exigências podem representar obstáculos imediatos à inclusão social e econômica dos profissionais, sem que lhes seja conferido qualquer direito ou benefício adicional, uma vez que as atividades relacionadas aos catadores já estão definidas na Classificação Brasileira de Ocupações – CBO, permitindo o reconhecimento e o registro desses profissionais.".". Mensagem de Veto 345/06 (Art. 40 – A Lei 9.504/97 – ""A proposta, além de criar a possibilidade de se punir alguém com as penas de um crime eleitoral sem que o autor tenha qualquer atividade eleitoral direta, é evidentemente desproporcional, posto que a pena aplicável não se relaciona ao fato objetivamente cometido – imputar falsamente a outrem conduta vedada naquela lei. Tal situação não pode se sustentar frente ao atual sistema jurídico-penal brasileiro, que se configura como um direito penal do fato. Com efeito, a adequação de uma conduta à figura típica descrita no preceito legal é a causa de aplicabilidade da pena, sucedendo-se, pois, a sanção cabível. A sanção deve ser estabelecida pela própria norma criminalizadora, como forma de individualizá-la, e nunca variar de acordo com elementos alheios à própria conduta descrita pelo tipo.A sistemática adotada não se coaduna com a exigência do art. 5º , inciso XXXIX, da Constituição 'não há crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal', pois não especifica a pena aplicável à conduta."

Por fim, cabe precipuamente ao Poder Judiciário "declarar a inconstitucionalidade de lei e de outros atos do Poder Público que contrariem, formal ou materialmente, preceitos ou princípios constitucionais."[151]

Embora a atuação judicial usualmente se dê quando a espécie normativa já se encontra promulgada, há hipótese de manifestação ainda no curso do processo legislativo. Segundo Paulo Dantas[152], é o único modo de controle de constitucionalidade judicial prévio: trata-se de mandado de segurança impetrado por parlamentar contra ato que afronte o devido processo legislativo[153], cabendo, conforme jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, "somente os parlamentares podem manejar mandado de segurança para garantia do devido processo legislativo"[154].

Quando a espécie normativa já vigora, o Poder Judiciário atua em via incidental e em via principal. Na primeira, há um processo em andamento, que deve ter seu prosseguimento interrompido para análise do incidente levantado, eis que questão prejudicial; na segunda, o objeto principal da ação intentada é a constitucionalidade da lei ou ato do poder público.

Incidentalmente, deve-se contar com os diversos ônus ao litigante de um processo ordinário, como o tempo para obtenção de resultado, as custas processuais e advocatícias, além de fatores jurídicos que reduzem o impacto dessas decisões no âmbito da democracia constitucional, como a carência de efeitos *erga omnes*.

Entretanto, o Ministro Gilmar Mendes, quando do julgamento do Recurso Extraordinário nº 197.917, da relatoria do Ministro Maurício Corrêa, consignou que "o modelo difuso não se mostra incompatível com a doutrina da limitação dos efeitos". Nesse caso, o Ministério Público Estadual de São Paulo ingressara com ação civil pública contra a Câmara Municipal do Município de Mira Estrela, objetivando reduzir o número de vereadores, entendendo que o art. 6º, parágrafo único da Lei Orgânica

---

[151] SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 33. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 49.
[152] DANTAS, Paulo Roberto de Figueiredo. **Direito Processual Constitucional**. São Paulo: Atlas, 2009.
[153] MS nº 23.914, Min. Maurício Correa; MS nº 20.257, Min. Décio Miranda.
[154] DANTAS, Paulo Roberto de Figueiredo. **Direito Processual Constitucional**. São Paulo: Atlas, 2009, p. 177 (destaque no original).

do Município, violava a proporcionalidade estabelecida pela Constituição Federal, art. 29, IV.

Sempre tendo como resposta a parcial procedência do pleito, o Ministério Público Estadual de São Paulo, ingressou com recurso extraordinário alegando novamente ofensa à proporcionalidade.

Dando provimento ao recurso, mas sem tratar abertamente do tema, o Ministro Maurício Corrêa limitava os efeitos da declaração incidental de inconstitucionalidade a um momento futuro, pois em caso de retroação haveria violação à segurança jurídica, conforme restou ementado.

O Ministro Gilmar Mendes, em voto-vista, aclarou academicamente a situação, propondo solução prática de modulação dos efeitos da decisão de inconstitucionalidade para o futuro, pois "os atos praticados com base na lei inconstitucional que não mais se afigurem suscetíveis de revisão não são afetados pela declaração de inconstitucionalidade".

Deve-se registrar ainda que a teoria dos efeitos transcendentes tem sido estendida ao controle de constitucionalidade difuso, conferindo maior efetividade a este. Entende-se que não só o dispositivo do que restar decidido faz coisa julgada, mas também seus fundamentos determinantes, vinculando, por formar orientação jurisprudencial, todo julgador.

O Ministro Celso de Mello decidiu, quando do julgamento da ADI 3345, que os fundamentos determinantes do julgamento do Recurso Extraordinário 197.917 possuíam efeitos transcendentes, portanto, vinculantes.

O controle difuso de constitucionalidade, portanto, tem adquirido características do modelo concentrado, como a modulação de efeitos e a força vinculante.

Contudo, dada a imensidão oceânica de possibilidades na via difusa, concentremo-nos no outro modo de controle de constitucionalidade.

Na via concentrada, ações atinentes à Constituição Federal são julgadas pelo Supremo Tribunal Federal, em virtude da competência fixada pelo art. 102, I, a e § 1º

da CF. Aquelas referentes às Constituições Estaduais devem ser processadas pelo Tribunal de Justiça de cada ente da federação.

A Constituição Federal dispõe de quatro ações principais: direta de inconstitucionalidade (ADI), declaratória de constitucionalidade (ADC), direta de inconstitucionalidade por omissão (ADIOm), reguladas pela Lei n.9.868/99 e a argüição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF), regida pela Lei n. 9.882/99.

É preciso estabelecer duas distinções importantes. A primeira é entre a figura do terceiro e do *amicus curiae*. Em termos absolutamente genéricos, poder-se-ia afirmar que ambos são estranhos à causa, eis que não se tratam de partes. Afirmação descabida a esta análise, eis que em controle de constitucionalidade não se tem efetivamente parte[155], mas atos que estão sob análise para aferição de suas compatibilidades com a constituição. Nem mesmo em controle de constitucionalidade difuso haveriam partes, mas a mera análise se, naquele caso concreto, a norma viola ou não a Constituição. Nesse caso, as partes seriam do processo principal e não do incidente de inconstitucionalidade.

Ausente a parte no processo de controle de constitucionalidade, pode-se objetar que também inexiste intervenção de terceiros, pois esta ocorre quando um sujeito participa do feito “sem ser parte na causa, com o fim de auxiliar ou excluir os litigantes, para defender algum direito ou interesse próprio que possa ser prejudicado pela sentença”[156]**.**

Estando o conceito de intervenção de terceiros intimamente ligado ao de parte e sendo esta ausente no controle de constitucionalidade, não logra sentido em tratar do primeiro tema. Não há interesses próprios a serem prejudicados, mas somente a defesa da constituição.

Assim, o *amicus curiae* se distingue do terceiro interveniente, pois é “um auxiliar do juízo, que pode fornecer aos Ministros conhecimentos necessários para o

---

[155] Segundo Ovídio Batista da Silva (**Curso de Processo Civil**. Vol. 1. Tomo I. Rio de Janeiro: Forense, 2008), parte é “aquele que pede contra outrem uma determinada conseqüência legal, ou aquele contra quem esta é pedida”, caso se limite o conceito ao processo contencioso, “inexistindo partes verdadeiras na chamada jurisdição voluntária”, conforme p. 186.

[156] SILVA, Ovídio A. Batista da. **Curso de Processo Civil**. Vol. 1. Tomo I. Rio de Janeiro: Forense, 2008, p. 209.

adequado julgamento da causa", não se limitando a aspectos técnicos, mas também se manifestando em matérias de "alta relevância política"[157]

O *amicus curiae*, portanto, permanece externo ao processo de controle de constitucionalidade, não podendo manifestar-se sobre questões processuais ou mesmo de mérito, para além dos esclarecimentos que se pretende oferecer. Tanto assim, que o Supremo Tribunal Federal já decidiu que o amicus curiae não possui legitimidade nem mesmo para opor embargos de declaração[158]**.**

A segunda questão é a diferença entre os efeitos das decisões. Cientes de que este tema "tem alimentado um debate doutrinário e jurisprudencial relativamente complexo, que envolve variáveis diversas"[159], não se adentra no torvelinho argumentativo, mas se expõem as idéias mais assentadas na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

A inconstitucionalidade declarada impinge ao ato a sanção da nulidade. Fato decorrente logicamente da supremacia constitucional. Portanto, a declaração de inconstitucionalidade retroage ao momento de feitura do ato, fulminando-o de modo que este jamais existiu na ordem jurídica e, não tendo existido, não pode gerar efeitos. Identifica-se esta mobilidade temporal como eficácia *ex tunc*, sendo a habitual.

Esse é o posicionamento de Ruy Barbosa, que afirma a nulidade de atos que afrontam o texto constitucional, entendimento amparado no fato de que "onde se estabelece uma Constituição", a violação "em direito equivale a cahir em

---

[157] DANTAS, Paulo Roberto de Figueiredo. **Direito Processual Constitucional**. São Paulo: Atlas, 2009, p. 222.

[158] CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. AGRAVO REGIMENTAL EM EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO OPOSTOS POR AMICUS CURIAE. NÃO CONHECIMENTO. LEGITIMIDADE RECURSAL. INEXISTÊNCIA. I **– Esta Corte pacificou sua jurisprudência no sentido de que não há legitimidade recursal das entidades que participam dos processos do controle abstrato de constitucionalidade na condição de amicus curiae, "ainda que aportem aos autos informações relevantes ou dados técnicos"** (ADI 2.591-ED/DF, Rel. Min. Eros Grau). II - Precedentes. III – Agravo regimental improvido. (ADI 3934 ED-AgR, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 24/02/2011, DJe-061 DIVULG 30-03-2011 PUBLIC 31-03-2011 EMENT VOL-02493-01 PP-00001 RDECTRAB v. 18, n. 202, 2011, p. 196-199, grifei); ver também ADI 2359 ED-AgR, Relator(a): Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 03/08/2009, DJe-162 DIVULG 27-08-2009 PUBLIC 28-08-2009 EMENT VOL-02371-01 PP-00196 RSJADV set., 2009, p. 50-51.

[159] BARROSO, Luís Roberto. **O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 98 – 99.

nullidade”[160], sendo que esta declaração gera efeitos sobre “toda a existencia do acto, retroagindo até à sua decretação, e obliterando-lhe todos os effeitos”[161].

O autor conclui que “ou havemos de admitir que a Constituição annulla qualquer medida legislativa, que a contrarie” ou se incidirá no fato de que “a legislatura possa alterar por medidas ordinárias a Constituição”[162]

Noutro viés, Hans Kelsen entende que “a decisão da Corte Constitucional pela qual uma lei era anulada tinha o mesmo caráter de uma lei ab-rogatória”[163], sendo um verdadeiro “ato negativo de legislação”[164]. Sendo uma decisão de anulação e não de nulificação do ato inconstitucional, sua eficácia deveria ser apenas *ex nunc,* pois “enquanto a corte não tivesse declarado a lei inconstitucional, devia ser respeitada a opinião do legislador, expressa em seu ato legislativo”[165].

Nota-se, portanto, as seguintes diferenciações: para Ruy Barbosa a declaração de inconstitucionalidade torna o ato nulo desde sua origem, por afrontar a norma máxima do ordenamento jurídico; para Hans Kelsen, o reconhecimento de inconstitucionalidade é mera atribuição dada ao Poder Judiciário, que não pode atingir o ato desde sua feitura, sob pena de invasão de competências do Poder Legislativo, portanto, atua como legislador negativo, revogando a norma que atinge a Constituição, gerando eficácia do momento da declaração em diante.

Ainda que o ordenamento jurídico brasileiro tenha adotado o ideário propugnado por Ruy Barbosa[166], de origem estadunidense, percebeu-se que de certas normas inconstitucionais dependiam diversos atos e mesmo fatos da vida cotidiana, sobretudo quando a espécie maculada persistia por longo tempo.

Afirmar que a declaração de inconstitucionalidade fazia a norma inexistente, portanto, sem quaisquer efeitos decorrentes, geraria enormes problemas de ordem

---

[160] BARBOSA, Ruy. **Os Actos Inconstitucionaes do Congresso e do Executivo Ante a Justiça Federal**. Rio de Janeiro: Companhia Impressora 7, 1893, p. 42 – 43.
[161] BARBOSA, Ruy. **Os Actos Inconstitucionaes do Congresso e do Executivo Ante a Justiça Federal**. Rio de Janeiro: Companhia Impressora 7, 1893, p. 222.
[162] BARBOSA, Ruy. **Os Actos Inconstitucionaes do Congresso e do Executivo Ante a Justiça Federal**. Rio de Janeiro: Companhia Impressora 7, 1893, p.44
[163] KELSEN, Hans. **Jurisdição Constitucional**. São Paulo: Martins Fontes, 2003, p. 305.
[164] KELSEN, Hans. **Jurisdição Constitucional**. São Paulo: Martins Fontes, 2003, p. 306.
[165] KELSEN, Hans. **Jurisdição Constitucional**. São Paulo: Martins Fontes, 2003, p. 305.
[166] “entende-se que a declaração de inconstitucionalidade corresponde a uma declaração de nulidade da lei” (BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; COELHO, Inocêncio Martins; MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 1292)

prática e jurídica. Assim, o artigo 27 da Lei nº 9868/99 afirma que a Corte pode restringir os efeitos de sua decisão ou transferir seu termo inicial, desde que hajam razões de segurança jurídica ou excepcional interesse social.

Feitas as observações preliminares, verifique-se brevemente o sistema de controle de constitucionalidade mexicano.

2. O Modelo Mexicano

A pontual descrição que segue não é fautora do direito estrangeiro, nem o apresenta em totalidade, busca, singularmente, ventilar possibilidades encontradas por outros Estados na harmonização do princípio democrático com o controle de constitucionalidade.

A escolha se deu primeiramente, dada a proximidade de realidades e flagelos compartilhados: a colonização exploratória e expropriatória; os processos de independência[167]; as insurgências populares[168]; as ditaduras militares[169]; a caminhada à redemocratização, a construção política recente desses países. Como segunda razão, a intensa atuação brasileira no âmbito internacional junto a seus pares da América Latina, aproximando políticas externas, firmando parcerias e abrindo horizontes que, embora geograficamente próximos, foram mantidos distantes[170]**.**

Por fim, o pioneirismo latino americano, muitas vezes ignoto ou de pouca publicidade. A marginalização desse conhecimento, segundo Bernal, "reproduz as lógicas do colonialismo cultural e do pensamento hegemônico" sendo que "se nada

---

[167] 1821, México. 1822, Brasil.

[168] Exemplificativamente, cita-se: 1910, México, a Revolução Zapatista; 1834-1840, Cabanagem e 1896-1897, Canudos, Brasil.

[169] Exemplificativamente, cita-se: 1964-1985, Brasil. O México, embora não tenha tido, oficial e declaradamente, uma ditadura, foi controlado pelo Partido Revolucionário Institucional de 1929 – 2000, quando então foi derrotado por Vicente Fox Quesada do Partido da Ação Nacional (PAN).

[170] Sobre o tema: AMORIM, Celso. Vocês se preparem, porque a política externa brasileira tomou novos rumos. IN: ______. **Conversas com Jovens Diplomatas**. São Paulo: Benvirá, 2011, p. 17 – 34.

for feito, terminarão por invisibilizar definitivamente o rol que outras esferas culturais, como a latino-americana, tiveram em relação à defesa judicial da constituição”[171].

Andrés Botero perquiriu 190 processos judiciais datados do período de 1812 – 1899, em Antioquia (Colômbia) e afirma que “não é difícil encontrar decisões judiciais do século XIX que tenham citado diretamente a constituição, seja para limitar os poderes do Estado, seja para executar os seus mandatos de maneira imediata”[172]**.**

Isto revela, conclui Botero Bernal, que “Marbury não foi o primeiro caso judicial de supremacia constitucional, porque já existia um certo ambiente institucional (e não apenas judicial) em favor da medida”[173], o que coloca também a Colômbia na vanguarda do pensamento constitucional.

O pioneirismo mexicano está em sua constituição “de 1917 que, por primeiro, sistematizara o conjunto dos direitos sociais do homem”[174], abrindo clareiras no denso contexto exploratório, sendo elemento inextricável dos avanços do constitucionalismo[175].

Anteriormente à constituição mexicana, os direitos sociais eram eventualmente garantidos por meio de declarações esparsas ou cartas de direitos, sem que houvesse, efetivamente uma vinculação de todos os entes estatais e de todos aqueles submetidos à jurisdição de um país, o que ocorre quando há positivação constitucional.

---

[171] BOTERO BERNAL, Andrés. **Matizando o discurso eurocêntrico sobre a interpretação constitucional na América Latina**. In: Revista Sequencia. N. 59. Dez. 2009, p. 272.
[172] BOTERO BERNAL, Andrés. **Matizando o discurso eurocêntrico sobre a interpretação constitucional na América** Latina. In: Revista Sequencia. N. 59. Dez. 2009, p.. 280-281
[173] BOTERO BERNAL, **Andrés. Matizando o discurso eurocêntrico sobre a interpretação constitucional na América Latina**. In: Revista Sequencia. N. 59. Dez. 2009, p. 283

[174] SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 35 ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 160.
[175] Como a educação gratuita e obrigatória (art. 3º - *Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado -federación, Estados, Distrito Federal y Municipios-, impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación preescolar, primaria y la secundaria conforman la educación básica obligatoria.)* e a questão agrária (art. 27 - *...La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, El aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, com objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública...*)

Embora vigore desde 1917 seu texto foi reformado 567 vezes até a data de consulta[176]. Anteriormente, o México tivera constituições próprias em 1824, 1835, 1843, 1847 e 1857. Esta profusão de textos enseja a afirmação de que a história constitucional mexicana tem sido agitada, o que aproxima da prolífica produção de constituições também no Brasil (1824, 1891, 1934, 1937, 1946, 1967, 1969[177], 1988).

Assentadas estas observações, passa-se à explanação sobre alguns institutos – aqueles mais peculiares – do controle de constitucionalidade mexicano.

A preservação da Carta mexicana é realizada via juízo de amparo (art. 14, 16 e 107), análise de controvérsias constitucionais (art. 105, I), ação abstrata de inconstitucionalidade (art. 105, II), procedimento investigatório da Suprema Corte de Justiça (art. 97, §§2º e 3º), juízo de proteção de direitos político-eleitorais (art. 99,V), juízo de revisão constitucional eleitoral (art. 99, IV), juízo político (art. 110) e organismos autônomos protetores de direitos humanos (art. 102-B).

O juízo de amparo é "*la institución procesal más importante del ordenamiento mexicano*"[178], sendo "*instrumento de tutela de derechos fundamentales, con exclusión de la libertad personal tutelada por el habeas corpus*"[179]. Segundo o texto constitucional mexicano, qualquer cidadão que "*aduce ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo*" (art. 107, I), pode ingressar com esta ação, inclusive em nome de terceiros afetados e impossibilitados de fazê-lo.[180]

---

[176] Disponível em < http://www.ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/CDs2013/CDCONSTITUCION/pdf/c-1-1.pdf>, Acessado em 28.09.14.

[177] Apresentada como Emenda Constitucional nº 1 de 17.10.69, "teórica e tecnicamente não se tratou de emenda, mas de nova constituição. A emenda só serviu como mecanismo de outorga, uma vez que verdadeiramente se promulgou texto integralmente reformulado." (SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 35 ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 87)

[178] FIX-ZAMUDIO, Hector; VALENCIA CARMONA, Salvador. **Derecho Constitucional Mexicano y Comparado**. 7. ed. Ciudad de Mexico: Porrúa, 2010, p. 924.

[179] FIX-ZAMUDIO, Hector; VALENCIA CARMONA, Salvador. **Derecho Constitucional Mexicano y Comparado**. 7. ed. Ciudad de Mexico: Porrúa, 2010, p. 925

[180] Fix-Zamúdio e Valencia Carmona, lecionam na obra citada: "*puede interponerse juicio de amparo por cualquier persona en nombre del afectado que se encuentre impossibilitado para hacerlo, aun cuando el promovente sea menor de edad*."(p. 928)

Esta figura se revela amplamente democrática. Seu poder de interferência nos campos mais sensíveis da sociedade tem consolidado este instituto, que já encontra espaço em diversos países latino americanos.[181]

A análise de controvérsias constitucionais dirime dúvidas entre os entes federados, conforme o art. 105, I da Carta Mexicana, competindo às pessoas de direito público que compõem o Estado Mexicano atuarem. Segundo José Ramón Cossío Diaz, os legitimados "deben tener el carácter de 'órganos originarios'"[182], conforme entendimento da Suprema Corte. Assim sendo, eis que de caráter estatal e não atinente especificamente à visão de democracia aqui apresentada, não se desenvolverá a longo este tema.

Segundo Fix-Zamudio e Carmona, a ação abstrata de inconstitucionalidade "*tiene por objeto esencial garantizar la aplicación de la Constitución y la certeza del orden jurídico fundamental*"[183], podendo "*ser de carácter prévio (...) invocarse durante el procedimiento de discusión y aprobación (...) de la norma(...) o bien, a posteriori, es decir, cuando las disposciones legislativas ya han sido publicadas*."[184]

São legitimados para propor esta ação: trinta e três por cento dos componentes da Assembléia Legislativa do Distrito Federal e demais estados, o Procurador-Geral da República e, a partir da Reforma de 1996, desde que as dirigências nacionais ou estaduais dos partidos políticos violem normais eleitorais.[185]

De origem européia, a ação abstrata de inconstitucionalidade visa "*outorgar a las minorías parlamentarias la posibilidad de impugnar ante los organismos de justicia constitucional(...) las disposiciones legislativas aprobadas por la mayoría*"[186].

---

[181] Previstos constitucionalmente, por exemplo, na Argentina (art. 43), Chile (art. 20), Colômbia (art. 86), Peru (art. 200, II), Venezuela (art. 27), Paraguai (art. 134), Bolívia (Capítulo 2, Seção II), Equador (art. 88), Nicarágua (art. 45), Costa Rica (art. 48), Panamá (art. 50), El Salvador (art. 174), Jamaica (art. 25).

[182] COSSÍO DÍAZ, José Ramón. Las partes en las controversias constitucionales. In: **Questiones Constitucionales**. Nº 16, enero-junio, 2007, p. 93.

[183] FIX-ZAMUDIO, Hector; VALENCIA CARMONA, Salvador. **Derecho Constitucional Mexicano y Comparado**. 7. ed. Ciudad de Mexico: Porrúa, 2010,p. 974

[184] FIX-ZAMUDIO, Hector; VALENCIA CARMONA, Salvador. **Derecho Constitucional Mexicano y Comparado**. 7. ed. Ciudad de Mexico: Porrúa, 2010, p. 974.

[185] FIX-ZAMUDIO, Hector; VALENCIA CARMONA, Salvador. **Derecho Constitucional Mexicano y Comparado**. 7. ed. Ciudad de Mexico: Porrúa, 2010, p. 975

[186] FIX-ZAMUDIO, Hector; VALENCIA CARMONA, Salvador. **Derecho Constitucional Mexicano y Comparado**. 7. ed. Ciudad de Mexico: Porrúa, 2010, p. 974

Percebe-se, desde logo, o depósito de confiança nas instituições políticas, na democracia representativa daquele país, elemento de coerência do sistema: ora, se o parlamentar é representante da população, toda esta, inclusive as parcelas minoritárias, têm a possibilidade de alcançar a justiça constitucional, dando plenitude ao princípio democrático.

Entretanto, o último relatório da organização Transparência Internacional[187] sobre a percepção de corrupção na gestão política, aponta que, em escala de zero a dez, na qual o valor máximo representa ausência de corrupção, o México obteve 3,1 pontos, ocupando a 98ª colocação no ranking de 178 países, enquanto o Brasil alçou 3,7, classificado no posto de número 69.

Com base nestes dados, é questionável, em termos pragmáticos, tamanha confiança na democracia representativa, pois os parlamentares são sempre alvos de desconfianças, que acabam por vezes corroboradas pelas estatísticas. A dissonância entre as disposições e as práticas mexicanas é talvez comprometedora.

O procedimento investigatório da Suprema Corte de Justiça "*es una creación original de la carta de 1917*"[188], e objetiva investigar "*la conducta de un juez o magistrado federal"* que tenha incidido em violação a "*alguna garantía individual*" ou do "*voto público*"[189], podendo ser solicitada pelo Executivo Federal, Casas do Congresso, Governador de Estado ou iniciada de ofício pela Suprema Corte.

Findo o procedimento investigatório, devem ser remetidas as informações ao órgão que solicitou o ato ou aquele competente para *"resolver el asunto, esto último en los casos en que la própria Suprema Corte iniciara de oficio la pesquisa"*[190].

O juízo de proteção de direitos político-eleitorais é um equivalente do recurso de amparo, com a restrição da matéria, em que "*están legitimados los ciudadanos*

---

[187] Disponível em <http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2010/results>. Acessado em 28.09.14.

[188] FIX-ZAMUDIO, Hector; VALENCIA CARMONA, Salvador. **Derecho Constitucional Mexicano y Comparado**. 7. ed. Ciudad de Mexico: Porrúa, 2010, p. 980.

[189] FIX-ZAMUDIO, Hector; VALENCIA CARMONA, Salvador. Derecho **Constitucional Mexicano y Comparado**. 7. ed. Ciudad de Mexico: Porrúa, 2010, p. 980.

[190] FIX-ZAMUDIO, Hector; VALENCIA CARMONA, Salvador. **Derecho Constitucional Mexicano y Comparado**. 7. ed. Ciudad de Mexico: Porrúa, 2010, p. 980.

individualmente considerados que hubiesen sido lesionados en sus derechos político-electorales"[191], e também do princípio da subsidiariedade.

O juízo de revisão constitucional eleitoral, previsto no artigo 99, IV da Carta Mexicana visa "*combatir la inconstitucionalidad de los actos o resoluciones de las autoridades electorales de las entidades federativas*"[192], desde que este seja o único meio hábil para tanto.

O juízo político, art. 110 constitucional, visa apurar delitos, faltas ou omissões cometidas no exercício de cargo público, que tenham afetado ou potencialmente o tenham feito, direitos constitucionalmente previstos.

Podem ser submetidos a este juízo os senadores, deputados federais, ministros da Suprema Corte de Justiça, conselheiros da Magistratura Federal, "*secretários del Despacho; los jefes de Departamento Administrativo; los diputados a la Asambela", "el jefe de gobierno... y el procurador general de Justicia*" todos do Distrito Federal, bem como "el procurador general de la República;... *el consejeropresidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Federal Electora*l".[193]

A este já extenso rol ainda se somam: *"los magistrados de circuito y jueces de Distrito; a los jueces y magistrados del fuero común del Distrito Federal; a los directores generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados",* além dos "*titulares de empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades o asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos*"[194]

Em que pese parecer um poderoso instrumento de controle dos atos de quaisquer frentes de poder estatal, como o próprio nome sugere, é um mecanismo meramente político, eis que compete ao Poder Legislativo empreendê-lo.

Figura peculiar que vem corroborar a tese de grande apreço do constituinte mexicano por aqueles que devem representar o povo, dando-lhe margem

---

[191] FIX-ZAMUDIO, Hector; VALENCIA CARMONA, Salvador. **Derecho Constitucional Mexicano y Comparado**. 7. ed. Ciudad de Mexico: Porrúa, 2010, p. 987.
[192] FIX-ZAMUDIO, Hector; VALENCIA CARMONA, Salvador. **Derecho Constitucional Mexicano y Comparado**. 7. ed. Ciudad de Mexico: Porrúa, 2010, p. 991.
[193] 58 FIX-ZAMUDIO, Hector; VALENCIA CARMONA, Salvador. **Derecho Constitucional Mexicano y Comparado**. 7. ed. Ciudad de Mexico: Porrúa, 2010, p. 802.
[194] FIX-ZAMUDIO, Hector; VALENCIA CARMONA, Salvador. **Derecho Constitucional Mexicano y Comparado**. 7. ed. Ciudad de Mexico: Porrúa, 2010, p. 802.

discricionária de controle a qualquer ofensa ao ordenamento jurídico do país e não só à constituição.

Por fim, organismos autônomos protetores de direitos humanos são provenientes dos entes legislativos – federal e dos demais entes federativos. Conhecem de queixas em relação a atos ou omissões de “*cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación*”[195], sobre qualquer tema exceto trabalhista, eleitorais e judiciais.

Revelam-se espécies de conselhos locais que atuam na investigação do que lhes é apresentado e na emissão de recomendações ao ente público noticiado, sem qualquer força vinculativa.

Figura assaz singular e que aproxima o cidadão do poder público, podendo exigir mais ativamente o cumprimento dos dispositivos constitucionais, ainda que sem eficácia administrativa garantida. Entretanto, é conveniente rememorar o fato de que a opinião pública e a pressão exercida pelos meios de comunicação são tão, ou mais, eficientes que os mecanismos postos a mover a máquina pública.

Interessante notar que não há neste país controle de constitucionalidade de omissões, como há no Brasil. Sobre este tema alguns autores mexicanos têm se debruçado afirmando que “*en nuestro país, al menos a nivel federal, no se há contemplado la inconstitucionalidad por omisión legislativa, y estimamos vehementemente que debería incluirse en la Constitución general*”[196]. O ministro da Suprema Corte Juan N. Silva Meza afirmou também que “*en un futuro no muy lejano, tendrá que desarollarse el problema de los efectos de la inconstitucionalidad por omisión*”[197]

Também interessante observar os debates para a feitura do atual texto constitucional mexicano sobre a democratização da Corte Máxima. Naquele momento, a composição do tribunal e não o acesso a este é que se pretendia mais democrático.

---

[195] Art. 102-B da Constituição Mexicana.

[196] RANGEL HERNÁNDEZ, Laura. La Acción de Inconstitucionalidad por Omisión Legislativa en la Constitución Mexicana. IN: **Questiones Constitucionales**, n. 18, enero-junio, 2008, p. 202

[197] SILVA MEZA, Juan. Efectos de las Sentencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los procesos constitucionales: 10 años de la novena época. IN: **Discursos**, México, SCJN, 2005, p. 30.

Por proposição do deputado José María Truchuelo, a fim de manter a congruência democrática, "*era indispensable la elección popular de un ministro por cada uno de los estados de la República*"[198]

O deputado Fernando Lizardi pretendia a eleição dos ministros por parlamentares, conferindo aos primeiros legitimação indireta. Alberto González, todavia, advertiu sobre a possibilidade de que "*los auténticos répresentantes de la nación" considerassem apenas o "partido político y no los méritos de los aspirantes a ocupar el cargo*"[199], manifestando-se no mesmo sentido de Truchuelo.

Rafael Martinez de Escobar atentou que se para nomeação à Corte houvesse atuação do Poder Executivo, então os ministros "*iban a deber los favores de su elección*"[200], comprometendo severamente suas funções.

Dentre outras manifestações e pontuações, o texto constitucional mexicano prevê que a Corte será composta por onze ministros eleitos pelo Congresso.

A constituição mexicana cria outros mecanismos outros, para além do estrito controle de constitucionalidade, que podem ter maior eficiência e certamente contam com particular ligação com o princípio democrático, dada a amplitude de acesso.

A partir da instigação feita pelo direito mexicano, faz-se sugestões de aperfeiçoamento ao modelo brasileiro.

3. Sugestões ao Modelo Brasileiro

Diante do cotejamento entre o modelo de controle de constitucionalidade brasileiro e aquele mexicano, algumas propostas podem ser feitas a fim de aperfeiçoar, na trilha democrática, o perfil nacional.

Quando do Projeto de Lei nº 2.872, havia a previsão de legitimidade do cidadão para o ajuizamento de Argüição de Descumprimento de Preceito

---

[198] LÓPEZ AGUILAR, Heriberto Benito. **El control jurídico del poder político en México**. Toluca: IEEM, 2011, p. 187.
[199] LÓPEZ AGUILAR, Heriberto Benito**. El control jurídico del poder político en México**. Toluca: IEEM, 2011, p. 187
[200] LÓPEZ AGUILAR, Heriberto Benito. **El control jurídico del poder político en México**. Toluca: IEEM, 2011, p. 188.

Fundamental. Entretanto, essa possibilidade foi derrubada com a Mensagem de Veto nº 1.807/99 com o argumento de que o rol de legitimados é suficiente, além do fato prático de que a abertura abarrotaria o Supremo Tribunal Federal com a profusão de ações.

Não só a afirmação reconhece que muitos preceitos fundamentais são violados – e seriam objeto de muitas ações – como tolhe o direito fundamento de petição previsto no artigo 5º, XXXV da Constituição Federal. Ainda, afirma que não há estrutura judicial para lidar com o crescimento numérico de feitos e, tampouco, desejo político de sanar este problema.

Sugere-se, portanto, a preparação da estrutura do Poder Judiciário para a necessária abertura democrática.

A criação de corte especializada em controle de constitucionalidade, composta por pessoal e estrutura física próprios, retiraria volume processual do Supremo Tribunal Federal e ofereceria uma jurisdição mais apta à tratativa célere dos temas.

Para além da concentração em Corte Constitucional, a Justiça Federal poderia ser dotada ramo especializado em Justiça Constitucional, com o estabelecimento de Varas de Justiça Constitucional nas unidades federativas, aptas, por delegação, a julgar as lides e remeter, por amostragem, certo percentual das decisões à Corte Constitucional para reapreciação.

Uma vez que tal medida demanda tempo, sendo, portanto, de longo prazo, paliativamente, poder-se-ia estabelecer a via de ações coletivas de controle de constitucionalidade. Fixar-se-iam requisitos, como mínimo numérico, para o ajuizamento deste tipo de ação.

Afirma-se que este recurso é paliativo, pois reduziria o volume – objetivo da Mensagem de Veto nº 1.807/99 e obstáculo prático atualmente incontornável –, mas poderia deixar à margem direitos razoavelmente difundidos, mas que não atingissem o patamar de interessados na ação.

As sugestões acima postas pretendem apenas apontar possibilidades, carecendo de amadurecimento e planejamento estratégico-orçamentário. Pretendem ser um estopim, criando espaço para ulteriores e inovadoras propostas de

democratização do controle de constitucionalidade, sobretudo em vista da emergência dos meios digitais no Poder Judiciário.

4. Considerações Finais

O futuro da Justiça Constitucional brasileira está intimamente ligado com a concretização dos ideais da Constituição Federal de 1988. Uma vez que o cerne desta é o princípio democrático, a Justiça Constitucional do futuro deve estar cada vez mais comprometida democraticamente.

Considerando que o controle de constitucionalidade é aquilo que melhor atrela a materialidade da vida com o texto constitucional, é imperiosa sua democratização.

O modelo de controle de constitucionalidade mexicano oferece uma mostra de possibilidade e de viabilidade em um país de estruturas histórica, política e jurídica aproximada àquelas do Brasil.

Mais do que propor as singelas sugestões acima – como a criação de Corte Constitucional, de Justiça Constitucional como ramo especializado da Justiça Federal e mesmo de ação coletiva de controle de constitucionalidade –, pretendeuse lançar um facho de luz sobre o tema a fim de que outros possam vislumbrá-lo e apresentarem propostas construtivas à Justiça Constitucional do futuro, sendo o porvir previsto constitucionalmente: de uma sociedade justa, livre e, sobretudo, democrática.

Referências Bibliográficas

AMORIM, Celso. Vocês se preparem, porque a política externa brasileira tomou novos rumos. IN: ______. **Conversas com Jovens Diplomatas**. São Paulo: Benvirá, 2011, p. 17 – 34.

BARBOSA, Ruy. **Os Actos Inconstitucionaes do Congresso e do Executivo Ante a Justiça Federal**. Rio de Janeiro: Companhia Impressora 7, 1893.

BARROSO, Luís Roberto. **O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2012.

BOTERO BERNAL, Andrés. **Matizando o discurso eurocêntrico sobre a interpretação constitucional na América Latina**. In: Revista Sequencia. N. 59. Dez. 2009.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; COELHO, Inocêncio Martins; MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2010.

BRITTO, Carlos Ayres. **Teoria da Constituição**. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. Controle de Constitucionalidade e Democracia. IN: MAUÉS, Antonio G. Moreira (org.). **Constituição e Democracia**. São Paulo: Max Limonad, 2001.

COSSÍO DÍAZ, José Ramón. Las partes en las controversias constitucionales. In: **Questiones Constitucionales**. Nº 16, enero-junio, 2007.

COSTA, Pietro. Soberania, Representação, Democracia: **ensaios de história do pensamento jurídico**. Curitiba: Juruá, 2010.

DANTAS, Paulo Roberto de Figueiredo. **Direito Processual Constitucional**. São Paulo: Atlas, 2009.

FIX-ZAMUDIO, Hector; VALENCIA CARMONA, Salvador. **Derecho Constitucional Mexicano y Comparado**. 7. ed. Ciudad de Mexico: Porrúa, 2010.

GRUPENMACHER, Betina Treiger. Controle da Constitucionalidade pelo Poder Executivo. In: Misabel Abreu Machado Derzi. (Org.). **Separação de Poderes e Efetividade do Sistema Tributário**. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

KELSEN, Hans. **Jurisdição Constitucional**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

LÓPEZ AGUILAR, Heriberto Benito. **El control jurídico del poder político en México**. Toluca: IEEM, 2011.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 14. Ed. São Paulo: Atlas, 2003.

RANGEL HERNÁNDEZ, Laura. La Acción de Inconstitucionalidad por Omisión Legislativa en la Constitución Mexicana. IN: **Questiones Constitucionales**, n. 18, enero-junio, 2008.

SALGADO, Eneida Desiree. O desenvolvimento democrático e os direitos fundamentais: levando o direito de petição a sério. IN: I Seminário Ítalo-Brasileiro, 2011, Curitiba. **Anais do I Seminário Ítalo-Brasileiro em Inovações Regulatórias em Direitos fundamentais, Desenvolvimento e Sustentabilidade e VI Evento de Iniciação Científica UniBrasil 2001**. Curitiba: Negócios Públicos, 2011.

SILVA MEZA, Juan. Efectos de las Sentencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los procesos constitucionales: 10 años de la novena época. IN: **Discursos**, México, SCJN, 2005.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 33. ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2010.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 35 ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

SILVA, Ovídio A. Batista da. **Curso de Processo Civil**. Vol. 1. Tomo I. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

TEIXEIRA, José Horácio Meirelles. GARCIA, Maria (atualizadora). **Curso de Direito Constitucional**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991.